

**ANÁLISIS DEL MODELO PUESTA EN AGENDA COBB, ROSS Y ROSS:
RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN LA LEY DE VÍCTIMAS Y REFORMA AGRARIA INTEGRAL EN EL
ACUERDO DE PAZ EN LA HABANA**

Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas

Sandra Milena Hernández Rodríguez

Marcela del Pilar Galvis Zamora

Director

Lucas Sebastian Gómez García

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales
Maestría en Gobierno y Políticas Públicas
Bogotá D.C.
Mayo de 2018**

Resumen

La presente investigación constituye un análisis de cómo el tema de Restitución de Tierras fue incluido en la ley de víctimas 1448 de 2011 como un capítulo en la política pública de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. Dentro de este contexto, se hace un abordaje de los aspectos políticos determinantes para que el proyecto de ley pasara a sanción presidencial y así dar cumplimiento a sentencias de la Corte Constitucional, a la comunidad internacional y, por supuesto, a los más de 8 millones de víctimas que ha dejado la guerra en Colombia. En este sentido, se analiza cómo con la llegada del presidente Juan Manuel Santos a la presidencia, se logra consolidar una política pública en donde el tema de restitución de tierras integral es fundamental entre otras para la reparación, cerrar brechas entre lo urbano y rural, garantizar la presencia del Estado a lo largo del territorio con oferta de servicios públicos, educación, vivienda, salud, educación, seguridad, justicia, etc.; por su parte el acuerdo de paz firmado entre el gobierno nacional y la guerrilla de las Farc, en el primer punto menciona *la política de desarrollo agrario integral. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral*, la cual pretende que el campo sea una opción viable y productiva en beneficio y desarrollo del país.

En consecuencia, los resultados de esta investigación indican que la inclusión del tema de restitución de tierras en la ley 1448 de 2011 y el acuerdo de paz firmado en la ciudad de Cartagena, ratifican la intención y compromiso de construir políticas públicas, programas, proyectos, etc., que den respuesta a las necesidades del sector rural, que ha sido uno de los más afectados a causa del olvido de los gobiernos y del conflicto armado interno que azotado al país por décadas.

Summary

This research analyzes how the issue of Land Restitution was included in the victims' law 1448 of 2011 as a chapter in public policy of care and comprehensive repair to victims of the internal armed conflict. Within this context, some political issues are considered. They are a determining factor for the presidential approval of the bill in order to comply with court decisions, with the international community and, certainly, with more than 8 million victims that the war left in Colombia. Along these lines, it is analyzed how, with the arrival of Juan Manuel Santos to the presidency, it was possible to consolidate a public policy in which the issue of comprehensive land restitution, among others, is fundamental for repair. Likewise, it was possible to close gaps between urban and rural, to ensure the presence of the State throughout the territory with supply of public services, education, housing, health, education, security, justice, etc. Similarly, the peace agreement signed between the national government and the FARC guerrillas mentions, in the first point *the policy of comprehensive agricultural development. Towards a new Colombian countryside: Integrated Rural Reform*, which aims to make rural areas a viable and productive option for the benefit and development of the country.

Therefore, the results of this investigation indicate that the inclusion of the land restitution issue in the law 1448 of 2011 and the peace agreement signed in the city of Cartagena, confirm the intention and commitment to build public policies, programs, projects, etc., that respond to the needs of the rural sector, which has been one of the most affected because of the neglect of governments and the internal armed conflict that plagued the country for decades.

TABLA DE CONTENIDO

Resumen	2
Summary	3
INTRODUCCIÓN	5
Capítulo 1.	
ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES REFORMAS AGRARIAS QUE SE HAN ABORDADO EN COLOMBIA EN EL SIGLO XX	14
1.1 Reforma Agraria: Conceptos y perspectivas para el caso colombiano	15
1.2 Alfonso López Pumarejo	22
1.3 Ley 135 de 1961: Reforma Social Agraria	29
1.4 Comité Nacional Agrario	31
1.5 Carlos Lleras Restrepo	36
1.6 Pacto de Chicoral	39
1.7 Contexto General	42
1.8 Descripción del Marco Institucional de la Restitución de Tierras en Colombia	45
Capítulo 2.	
MODELO: PUESTA EN AGENDA COBB, ROSS Y ROSS	49
2.1 Proceso Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras 1448 de 2011	51
2.2 Proceso de paz en la Habana	70
2.3 Política de Desarrollo Agrario Integral	75
Conclusiones	94
ANEXOS	
1. Tabla 1. Antecedentes normativos	106
2. Tabla 2. Sentencias más importantes de la Corte Constitucional a la Ley de Víctimas 1448 de 2011, específicamente relacionadas con el tema de Restitución de Tierras	115
3. Discurso del Sr. Presidente de Colombia Juan Manuel Santos Calderón: Junio 10 de 2011	125

INTRODUCCIÓN

Con la expedición de la Ley 448 de 2011 “Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras”, el gobierno del presidente Juan Manuel Santos Calderón, emprendió una ardua labor de reconocer a las víctimas y los hechos victimizantes que ha dejado el conflicto armado colombiano. Este trabajo contó con el apoyo del Congreso de la República y organizaciones de víctimas que trabajaron conjuntamente en la construcción de la ley. Por su parte, académicos y estudiosos del tema han coincidido en que la propiedad y tenencia de la tierra ha sido uno de los factores determinantes de inequidad y desigualdad -entre otros-, que ha permitido el auge y permanencia de grupos alzados al margen de la ley, los cuales han cometido todo tipo de vejámenes atentando contra el Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos por más de 50 años. El conflicto colombiano es uno de los más antiguos de la región, y de acuerdo con el Registro Único de Víctimas existen más de ocho millones de colombianos que han declarado ser víctimas a causa de la violencia.

La ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, constituye un marco normativo cuyo fin principal es reparar de manera integral a las víctimas, en primera instancia reconociendo que en Colombia sí hay un conflicto armado interno y que el Estado de igual forma reconoce su responsabilidad por acción u omisión en la confrontación armada. Por su parte, el capítulo de *restitución de tierras* contempla entre otras, la entrega de tierras que fueron despojadas de manera violenta por parte de los distintos actores armados y/o sus testaferros. Este marco normativo ampara los derechos de las víctimas, que por años han padecido las causas y consecuencias del surgimiento de grupos subversivos que han puesto a la población civil en medio de su actuar violento.

La sanción de la ley 1448 de 2011 contó con la presencia del Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki-moon, quién apoyó este nuevo proceso que emprendía el Estado para reparar de manera integral a las víctimas reconociendo entre otros la verdad, justicia, garantías de no repetición, construcción de memoria entre otros aspectos que contempla la normatividad y así dar respuesta oportuna y adecuada a esa población. Este

espaldarazo de la comunidad internacional ratificaba las intenciones del gobierno Santos de construir un marco normativo, para dar solución y sobre todo gestión y respuesta a los colombianos víctimas. Si bien el proceso no fue nada fácil ya que en el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, se presentó un primer proyecto de ley para las víctimas, éste no contó con el apoyo necesario por parte del ejecutivo para que llegase a ser una realidad.

Entretanto, es importante mencionar que la Corte Constitucional mediante sentencias y autos, insta al gobierno nacional a que se dé una oportuna y pronta respuesta a los desplazados que a causa del conflicto armado interno, han visto sus derechos humanos violados reiteradamente, al carecer de políticas públicas que se ajusten a las necesidades de los mismos. Este punto es de suma importancia a tener en cuenta, puesto que el poder judicial alerta al gobierno sobre la situación y la necesidad de brindar las garantías, para que los colombianos víctimas sean población de especial atención, debido precisamente a su condición de desplazados, y de vulnerabilidad por el accionar de los grupos al margen de la ley y del propio Estado.

Por su parte, el problema de las tierras en Colombia ha suscitado una serie de consecuencias en donde los colombianos más pobres y los campesinos han sido la población más vulnerable, a causa de la escasa y precaria presencia del Estado, conllevando a que grupos armados al margen de la ley surjan en las zonas rurales, como oposición al gobierno y al Estado precisamente por esa falta de atención y políticas, que insten a propender por condiciones dignas de vida, trabajo, educación, infraestructura, apoyo e incentivos a proyectos productivos, etc.

El tema particular de la distribución de las tierras en Colombia ha sido objeto de estudio en reiteradas ocasiones, evidenciando las inequidades y grandes brechas que existen entre los grandes terratenientes y los campesinos. El país no en vano es considerado uno de los Estados más inequitativos del mundo, en donde el coeficiente de Gini y otros indicadores así lo ratifican, sin dejar de mencionar que se han implementado políticas públicas, planes, programas y estrategias tendientes a disminuir esas brechas, sin

embargo, es uno de los principales retos de los gobiernos que reconocen la importancia del tema agrario y rural en la agenda nacional.

Teniendo en cuenta la coyuntura del país, en donde en el mes de septiembre de 2016 se firmó el acuerdo de paz entre el gobierno nacional y las FARC, suscita gran parte de este trabajo investigativo, mencionar el punto N°1 de los acuerdos alcanzados en la Habana: *Acuerdo sobre la política de desarrollo agrario integral. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral*, puesto que se analiza y estudia la forma en que las tierras, la concentración, acceso, oportunidades productivas entre otras ha sido uno de los factores determinantes, para que el conflicto armado perdure y se presenten situaciones como el desplazamiento forzado, evidenciando una vez más la poca presencia estatal a lo largo del territorio nacional.

Precisamente el primer punto del Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, abordó el tema de reforma agraria integral, puesto que se reconoce que la tierra ha sido un factor determinante para la toma en armas y prolongación del conflicto armado interno. Teniendo en cuenta esto, esta tesis tiene como propósito fundamental hacer un análisis de cómo y por qué el tema de restitución de tierras hizo parte de la Ley de Víctimas, constituyéndose así en una política integral que atendiera a las víctimas del conflicto armado interno.

En consideración a la problemática de tierras en Colombia, este trabajo investigativo se remonta al siglo XX, puesto que el contexto histórico es base para dar claridad sobre el tema que se está abordando. En el gobierno del presidente Alfonso López Pumarejo, se impulsó y promulgó una reforma agraria teniendo en cuenta la situación que afrontaba el país, en donde las inconformidades y violencia en el sector rural, empezaban a surgir debido a las inequidades y brechas persistentes. El presidente López Pumarejo de acuerdo con su estirpe liberal, evidenció que el problema de las tierras generaba una inconformidad creciente por las grandes extensiones de tierras que poseían los terratenientes y por el otro lado las difíciles condiciones de acceso y oportunidades para los campesinos.

Por su parte, el presidente Carlos Lleras Restrepo, quién fuera funcionario cercano del gobierno de Alfonso López Pumarejo, continuó con el legado para que el tema de reforma agraria continuara y mejorara de manera progresiva las condiciones en el campo, sin embargo, la tarea no fue nada fácil en el Congreso de la República, por la férrea oposición al tema. De igual forma se abordará la Ley 135 de 1961 y el Pacto de Chicoral de 1972, el cual se presentó bajo el gobierno de Misael Pastrana en donde se dio por concluido los intentos de hacer una política pública llamada reforma agraria.

El contexto histórico abordará de manera general los aspectos más importantes y trascendentales en cuanto a reforma agraria, puesto que hablar del tema sin remitirnos a estos hitos, dejaría un vacío a la hora de analizar el cómo y la importancia de la inclusión del tema de restitución de tierras en la ley de víctimas, eje central de esta investigación; en este orden de ideas es necesario tener como marco teórico a Cobb y Ross, Ross en *Construcción de la Agenda como un Proceso Político Comparativo*, en donde se explica y desarrollan los distintos modelos existentes para que un determinado tema llegue a la agenda, y así sea tenido en cuenta por parte del gobierno para su gestión.

El capítulo II abordará el marco teórico expuesto por Cobb y Ross, Ross en donde se detalla y ejemplifica el *modelo de iniciativa externa*, con sus diferentes fases. Precisamente el mismo explica la manera en que los asuntos entran en la agenda pública y formal. Teniendo en cuenta este marco teórico, se analiza cómo y por qué el tema de restitución de tierras entra a la ley 1448 de 2011, constituyéndose así en un marco normativo integral que responde entre otros al llamado de la rama judicial de atender de manera oportuna a los colombianos víctimas. De igual forma, el *modelo de movilización* explica a través de fases como los dirigentes priorizan temáticas en ambas agendas la pública y la formal. De esta manera el marco teórico de este documento es el *posicionamiento de agenda*, ya que se explicará el paso a paso que el gobierno del actual presidente emprendió, para que el tema de víctimas y de restitución de tierras constituyera una política pública teniendo en cuenta la situación y demandas crecientes de los colombianos afectados por la guerra.

En virtud de esta investigación se establecen diferentes conclusiones en donde prima el tema de reforma agraria, puesto que la Ley 1448 de 2011, como lo acordado en la Habana está dentro de un gran marco de acuerdos, políticas, proyectos, programas, etc., que propenden por una reforma agraria integral, dando prioridad y atención por parte del Estado al sector rural.

Vale la pena dar una mirada a la política pública de víctimas y de restitución de tierras, puesto que ha sido uno de los grandes pilares del gobierno del presidente Juan Manuel Santos en materia social, en donde se reconoce por parte de la comunidad internacional los avances que ha tenido el país en temas de derechos humanos, reparación integral, construcción de memoria, reconocimiento de las víctimas, restitución de tierras, etc., que constituye ese gran marco y pretende la verdad, justicia, reparación y reconciliación de los distintos actores del conflicto que por décadas han padecido indistintamente los horrores de la guerra.

No obstante, el proceso de reparación integral contemplado en la ley 1448 de 2011 ha sido objeto – como era de esperarse –, de críticas y de análisis que resaltan la lentitud de los procesos administrativos, la falta de recursos económicos, entre otras razones por el alto número de colombianos registrados en el RUV Registro Único de Víctimas, la escasa articulación entre las distintas entidades del sector público que tienen responsabilidades en la normatividad, el desconocimiento de la misma, etc., sin embargo, y pese a esto, la comunidad internacional en general ha reconocido el trabajo hecho por parte del gobierno nacional, los avances y retos en materia de reparación pero sobre todo el hecho de que el 26 de septiembre del 2016 se firmó en la ciudad de Cartagena el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*.

Bajo esta premisa el Acuerdo de Paz alcanzado entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC especialmente el punto número uno, por ser objeto de estudio de este documento representa una nueva oportunidad para el sector rural, para la construcción de políticas, programas, proyectos, etc., que benefician a los campesinos víctimas de la violencia, que por décadas han sufrido tanto el olvido del Estado como las

atrocidades del actuar violento de los grupos al margen de la ley. La Reforma Rural Integral como se verá en el primer capítulo es un tema que suscitó especial interés entre los presidentes Alfonso López Pumarejo y Carlos Lleras Restrepo, y que desafortunadamente las políticas que se emprendieron bajo sus mandatos no tuvieron entre otras continuidad, los debates en el Congreso, despertaron fuertes posiciones que evidenciaron la complejidad del tema, por los intereses que desde siempre ha despertado la tenencia y uso de la tierra, y en general la inoperancia y burocracia innecesaria que se generó en el intento de hacer una reforma agraria.

Los temas agrarios en Colombia han sido complejos y se han dilatado en el tiempo, como lo demuestra el hecho mismo de que el primer punto del acuerdo alcanzado en la Habana es el campo, la construcción de una política de desarrollo agrario integral, en donde la oferta del Estado cumpla con las necesidades y expectativas de los campesinos, y no se repitan las limitaciones de acciones emprendidas en el pasado que finalmente no dieron solución y por el contrario agravaron la problemática. El campo debería ser una prioridad por parte de los gobiernos nacionales y territoriales en donde la articulación de políticas y recursos, contribuya a una verdadera reforma agraria integral como quedó plasmado en el documento del acuerdo final.

El ex ministro Juan Camilo Restrepo gran conocedor de la temática de tierras en Colombia, en el libro *Política Integral de Tierras*, describe los aspectos más importantes del proceso de restitución contemplados en la ley 1448 de 2011, a su vez destaca como el concepto del *triángulo de la política agraria*, responde a políticas y acciones emprendidas por parte del actual gobierno para que la Reforma Agraria Integral en Colombia sea una realidad. Por su parte en este tema como en los cinco puntos restantes hay expectativa de cómo implementar, hacer seguimiento y verificación de lo pactado, así mismo los costos económicos que implica, por ejemplo, brindar capacitación y asistencia técnica, subsidios, apoyo y fortalecimiento a proyectos productivos, infraestructura, vivienda, etc. El reto del gobierno en dar cumplimiento a lo acordado es grande, más si se tiene en cuenta, la situación fiscal del país en donde las rentas del petróleo han caído sustancialmente, afectando los ingresos del ejecutivo.

No obstante, la cooperación internacional ha manifestado en reiteradas ocasiones su apoyo económico y técnico para el postconflicto, en donde es clave los recursos que se invertirán en el campo, el tema de sustitución de cultivos ilícitos, que ha estado vigente por el hecho de que las cifras muestran como Colombia en los últimos años ha pasado a tener alrededor de doscientas mil hectáreas cultivadas con coca. Por su parte la mujer rural tiene una participación activa en el primer punto, lo que demuestra que de igual forma la mujer ha sido una de las principales víctimas de la guerra al tener que desplazarse de sus tierras, la imposibilidad de acceder a un crédito para financiar y sostener sus proyectos agrícolas, la pérdida de sus hijos y conyugue, etc. Como es bien sabido el postconflicto es la etapa más importante después de la firma, y el sector rural es el motor de desarrollo de nuevas oportunidades para el país.

La reforma agraria rural integral en Colombia tendrá que pasar por una serie de procedimientos técnicos y administrativos, que consoliden y actualicen la información catastral y de grandes extensiones de tierras que en esencia es una de las principales falencias que se tiene por parte del gobierno, así como el desconocimiento del número exacto y localización de los predios y terrenos pertenecientes al Estado. Como se lee en el acuerdo final para la paz, se establece la necesidad de consolidar la información en esta materia y así proceder a que los campesinos más pobres y víctimas de la violencia, puedan acceder con todas las condiciones de seguridad, infraestructura, capacitación e incentivos a través de subsidios, a tierras aptas para consolidar proyectos productivos.

La temática de reforma agraria en Colombia ha sido objeto de estudio en varias ocasiones por parte de académicos y teóricos expertos en tierras, y en disciplinas asociadas a las ciencias sociales, sin embargo, la coyuntura especial que vive el país, la política pública de víctimas y de restitución de tierras motivaron esencialmente la construcción de esta tesis como requisito de grado para alcanzar el título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas, la cual ha sido hecha de manera propositiva y a conciencia.

En consideración a la problemática de tierras el objetivo central de esta tesis es analizar cómo y porque el tema de restitución de tierras se incluyó como un capítulo en la

ley 1448 de 2011, consolidándose así, en la política pública de víctimas cuyo fin es reparar de manera integral a los más de 8 millones de colombianos que han declarado ser víctimas en el marco del conflicto armado. Del mismo, se desprende la pregunta de investigación a través de la cual se busca explicar por qué en Colombia el tema de reforma agraria no pudo concluirse de acuerdo a lo propuesto por destacadas figuras políticas como presidentes, que en el siglo XX desarrollaron políticas, programas y proyectos que finalmente no concluyeron de acuerdo con lo previsto, siendo la tierra uno de los factores determinantes del y la prolongación del conflicto.

En consecuencia y teniendo en cuenta el marco teórico que sustenta esta tesis, la pregunta que se resolverá es *¿cómo se dio el proceso de puesta en agenda de la restitución de tierras en el marco de la política pública de víctimas?*; la hipótesis de trabajo se menciona a continuación

La puesta en Agenda del problema público de la restitución de tierras en Colombia, fue el resultado de un proceso de negociación entre diferentes actores públicos y privados que dio como resultado la inclusión del componente de restitución de tierras en el marco de la política pública de víctimas (Ley 1448 de 2011).

De acuerdo con este campo de estudio analizar la política pública de víctimas y de restitución de tierras a través del marco teórico de *Construcción de la Agenda como un Proceso Político Comparativo*, es un tema de interés nacional e internacional en donde las expectativas de lo acordado y del postconflicto, generan debate constante entre los que están a favor y en contra de lo pactado.

En este punto es conveniente abordar la metodología que sustenta este trabajo investigativo. En función de la hipótesis y de los objetivos trazados se estableció el análisis de contenido cualitativo, en donde la técnica de recolección de datos fue la documentación. La consulta principalmente se enfocó en fuentes secundarias, libros, capítulos de libro, informes y documentales los cuales sirvieron de insumo para la construcción de este documento, de igual forma se contó con fuentes primarias como

prensa, textos del acuerdo, borradores del acuerdo, proyectos de ley, gacetas del Congreso del trámite de la ley informes de organismos internacionales.

En consecuencia, mencionados todos los aspectos que destacan esta labor de investigación, finalmente, se invita a una lectura crítica y constructiva sobre un tema de interés nacional de acuerdo con la coyuntura del país, en donde la firma del acuerdo de paz brinda esperanzas sobre un mejor futuro para las víctimas, campesinos, niños, niñas, adolescentes, mujeres y en general a gran parte de la población que espera que después de décadas de violencia, la reconciliación y mejores oportunidades económicas y de desarrollo lleguen a Colombia con políticas claras que ratifiquen la intención de la nación de alcanzar una paz estable y duradera, que sirva de ejemplo internacional en un mundo cada vez más convulsionado.

Capítulo 1.

CONTEXTO Y ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES REFORMAS AGRARIAS QUE SE HAN ABORDADO EN COLOMBIA EN EL SIGLO XX

El tema de reforma agraria en Colombia ha sido abordado de acuerdo con la coyuntura nacional y política del momento. En el siglo XX, Álvaro Tirado Mejía (1985), en su libro “La Revolución en Marcha y la Reforma Constitucional de 1936”, menciona que en el año 30 (...) el país vive un gobierno de concentración nacional, comandado por Olaya Herrera; pero a partir del año 34 ante una abstención del partido conservador decretada por Laureano Gómez, se da lo que en la historia de Colombia se conoce como la Revolución en Marcha (p.23), que como nuevamente menciona este autor, fue rica en acontecimientos: “Era una nueva actitud del gobierno en este país” (p. 22), y de la reforma constitucional de 1936, específicamente con la Ley 200 de 1936 *Ley de tierras*, que puso en marcha una ambiciosa estrategia en materia agraria para dar respuesta a las necesidades del sector rural que demandaban atención y esfuerzos encaminados a la legalización de las tierras, formalización del empleo rural, apropiación y uso de lotes de engorde para la agricultura – seguridad alimentaria-, levantamiento de información específicamente estadísticas rurales como donde está la tierra cultivable del país, número de hectáreas, concentración de la tierra entre otros.

Estos aspectos constituían información vital para lograr una reforma agraria de acuerdo con la propuesta del presidente López Pumarejo, puesto que era necesario contar con información precisa que diera cuenta del uso y tenencia de la tierra en Colombia. Las cifras oficiales sobre el sector rural en Colombia para la época eran precarias, ya que debido a la complejidad del territorio y su amplia extensión hicieron que el tema no fuera prioridad para los gobiernos nacionales; sin embargo, temas de inequidad y desigualdad comenzaban a gestarse por el descontento social y más específicamente de los campesinos al afrontar duras condiciones de vida sin que el gobierno nacional atendiera las necesidades cada vez más crecientes de esta población.

1.1 Reforma Agraria: Conceptos y Perspectivas para el Caso Colombiano.

Distintos autores han abordado el tema de reforma agraria el cual ha suscitado diferentes visiones y en particular el caso colombiano es de especial estudio y análisis precisamente por ser unos de los orígenes del conflicto armado: La distribución y posesión de la tierra. Teniendo en cuenta esto, a continuación se mencionarán algunos conceptos que se tienen sobre reforma agraria de destacados autores que a lo largo de su experiencia profesional y/o académica han estudiado de manera integral el concepto al igual que sus causas, consecuencias, desafíos, normatividad vigente y distintas consideraciones a tener en cuenta para abordar el tema integralmente.

Para Warriner 1961 en su libro “Land Reform and Development in the Middle East” (Tierra 10 ensayos sobre la reforma agraria en Colombia, p.13) La reforma agraria representa un punto de intersección entre el desarrollo económico y el cambio social. (...) la reforma se suele considerar ahora simultáneamente como una política agrícola y como una política social.

Como se cita en el texto de la *reforma agraria en Colombia, Venezuela y Brasil* para el autor Galbraith (2006) “La reforma agraria es un paso revolucionario: transmite el poder, la propiedad y la condición social” (p. 27).

El concepto de reforma agraria debe entenderse de manera integral puesto que la distribución de la tierra debe darse con mecanismos jurídicos, políticos, económicos, ambientales entre otros para que el proceso sea exitoso, lleve desarrollo y empleo al sector rural, acorte y cierre las brechas e inequidades que históricamente han sido algunas de las causas del conflicto armado interno. Es importante mencionar y tener en cuenta este aspecto dado que como se verá en el capítulo II, la Ley 1448 de 2011, “Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras”, constituye un avance significativo para la reparación

integral de las víctimas en medio del conflicto armado, que según el Registro Único de Víctimas –RUV-, para diciembre de 2015 los registros alcanzan los 7.821.641¹.

López (2010), en el libro *Reforma Agraria en Colombia Antecedentes de un Conflicto Contemporáneo* define este concepto como “aquel conjunto de medidas políticas, económicas, sociales y legislativas impulsadas con el fin de modificar la estructura de la propiedad y producción de la tierra. Las reformas agrarias buscan solucionar dos problemas interrelacionados, la concentración de la propiedad de la tierra y la productividad” (p. 11. Por su parte Morret (2010) (p. 62) señala que la Reforma Agraria es un proceso de transformación profunda de la estructura de tenencia de la tierra, es decir, de las modalidades de propiedad, apropiación, usufructo y posesión de esta.

Bustos (1972), en *La reforma Agraria en Colombia y las Leyes que la Rigen*, cita a Carrejo (1972) y su obra *Derecho Agrario* para mencionar que la Reforma Agraria es la actividad del Estado, representada en la búsqueda de procedimientos jurídicos, económicos, y técnicos que en un país y en una época determinada tienden a lograr una transformación masiva y rápida de los sistemas de propiedad y detentación de las tierras laborables y de las aguas aprovechables, para lograr una mayor productividad, la elevación de los niveles de vida del campesinado, más alto ingreso per capita y, por consiguiente, bienestar colectivo (p.66).

Para Troncoso (1972), la Reforma Agraria es un proceso complejo de reestructuración de la economía agrícola, que integran numerosos factores que debieran actuar armónicamente, y que convergen a incrementar la producción agrícola en beneficio del bienestar colectivo, y a entregar la tierra a quienes la trabajan, para que desempeñe su función social. (p.65).

Por otra parte el concepto de reforma agraria integral como se menciona en (Banco de la República , 1988)*25 años de reforma agraria en Colombia* debe contribuir a

¹ Cifra tomada de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107> (4 de enero de 2016)

resolver problemas estructurales y coyunturales concretos (p.193), puesto que es bien sabido que es un proceso integral que necesita contar con la armonización en el Plan Nacional de Desarrollo ,y a nivel territorial, debe ser participativo, con enfoque diferencial y de Derechos Humanos, que dé solución a los graves problemas ya diagnosticados del sector rural y que responda a necesidades como disminuir las brechas entre la ciudad y el campo, que como se ha mencionado ha generado insatisfacción por presentarse en algunos casos ineficiencia y corrupción por parte de las instituciones del orden nacional, lo público y los gobiernos de turno.

Sin una normatividad vigente, que esté debidamente reglamentada, con seguimiento y evaluación a las acciones emprendidas, se ha demostrado que las reformas agrarias que se han implementado a lo largo del siglo XX², han sido infructuosas y por el contrario han aumentado las brechas de un Estado que no tiene el control en la totalidad de su territorio, es deficiente en presencia y oferta pero que, sin embargo con la expedición de leyes y normativas como la ley de víctimas y de restitución de tierras, el marco jurídico para la paz, ley de verdad, justicia y reparación, entre otras, pretenden beneficiar a los distintos actores que han estado inmersos en el conflicto y de igual forma construir así una sociedad más justa y equitativa.

Para Carlos Lleras Restrepo en la publicación del Banco de la República *Reforma Agraria en Colombia*:

La reforma agraria parte necesariamente de la distribución de la propiedad territorial. La misma palabra reforma está indicando un cambio en los modos o patrones existentes de la distribución de la tierra [...] pero la reforma agraria no termina, no se agota con el simple cambio de manos de la tenencia de la tierra, sino que comprende, igualmente, una segunda fase que consiste en la administración de recursos a los nuevos propietarios para la explotación adecuada de las extensiones territoriales que recibieron como resultado de la primera fase de la reforma” (P.22).

En el siglo XX el tema de hacer una reforma agraria en Colombia empezaba a surgir con más fuerza, teniendo en cuenta las necesidades crecientes de la población, el

² Se tiene en cuenta a partir del siglo XX puesto que en este periodo de tiempo se han llevado a cabo las más nombradas reformas agrarias hasta nuestros días.

fenómeno de la violencia que se disparaba a lo largo del territorio nacional con gran fuerza en departamentos como el Huila y Caquetá, y la situación en general del sector rural; sin embargo se advertía que “Una Reforma Agraria sólo puede realizarse de estas dos maneras: o mediante una revolución o contando con recursos cuantiosos para desarrollarla científica y técnicamente con celeridad y alcance suficientes a fin de satisfacer, en corto tiempo, las necesidades del campesinado no sólo sin causar perjuicio alguno a la economía nacional, sino coordinando en ella la producción de los numerosos propietarios favorecidos por la misma reforma”. (Banco de la República, 1963, p. 13).

Teniendo en cuenta los conceptos anteriormente mencionados, la Reforma Agraria debe ser un proceso integral que propenda por el uso adecuado de las tierras, de forma equitativa, dando prioridad a la calidad de vida de los habitantes de las zonas rurales, garantizando óptimas condiciones para desarrollar de forma equitativa su actividad productiva en beneficio del desarrollo y progreso de la nación. Cabe destacar que en Colombia el tema agrario es bastante sensible por las condiciones históricas del territorio nacional, el conflicto armado interno, la violencia política bipartidista, el auge de siembra y tráfico de estupefacientes y todo lo que ha implicado el tema de drogas ilícitas para el país, la ilegalidad, el surgimiento de nuevos grupos armados y formas de violencia, etc., todos estos factores han sido determinantes para que una reforma agraria integral no se materialice en el mediano y largo plazo.

El factor de ser considerado como uno de los países más desiguales del mundo de acuerdo a indicadores como el coeficiente de Gini demuestra que en Colombia la concentración de la tierra entre los grandes terratenientes, grupos armados, grandes empresarios, ganaderos, concesiones para explotación de recursos naturales como la minería, explotación de gas, petróleo, etc., y actividades al margen de la ley, ha desbordado en gran medida la capacidad del Estado para tener un control eficiente sobre el territorio nacional. De acuerdo al informe *Radiografía de la desigualdad*, presentado por la ONG Oxfam a finales de 2016 asegura que “Colombia se sitúa en el primer lugar en el ranking de la desigualdad en la distribución de tierra en América Latina”. De acuerdo a la misma ONG “se reconoce que la falta de acceso a la tierra es una de las causas

estructurales del conflicto y que también la concentración se ha agravado en el conflicto... según este informe, que se basa en el censo agropecuario de 2014, 1% de las explotaciones o unidades de producción más grandes controlan 81% de la tierra en Colombia, mientras que 2.046.536 explotaciones se dedican a la ganadería, asegura Oxfam” (ONG Oxfam, 2016).

Por su parte de acuerdo a la FAO, la región de América Latina y el Caribe tiene la distribución de tierras más desigual de todo el planeta el coeficiente de Gini – que mide la desigualdad- aplicado a la distribución de la tierra en la región como un todo alcanza 0.79, superando ampliamente a (Europa 0.57), (África 0.56) y (Asia 0.55). En Sudamérica la desigualdad es aún mayor que el promedio regional alcanzando un coeficiente Gini de 0.85). (Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2017).

De acuerdo al informe especial de la Revista *Semana Así es la Colombia Rural* que se basó en el CEDE, *Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico* de la Universidad de los Andes menciona que,

...la mayor concentración de la tierra está en Córdoba y Caquetá.... La mayor desigualdad está en Antioquia y Valle. La mayor concentración de la propiedad está en las zonas ganaderas y en las que se explotan recursos naturales.... El 77% de la tierra está en manos de 13% de propietarios, pero el 3.6% de estos tiene el 30% de la tierra; se calcula que 6.6 millones de hectáreas fueron despojadas por la violencia en las dos últimas décadas, esto es el 15% de la superficie agropecuaria del país; un 18% de los propietarios de la tierra no tienen formalizados sus títulos. Además, la informalidad entre los pequeños productores supera el 40%... en los últimos 50 años se han titulado 23 millones de hectáreas, el 92% de ellas baldíos o títulos colectivos. Por reforma agraria, apenas se ha titulado el 5.6% de ellas (p.2, 2012).

Los temas agrarios son de especial atención e interés para el país. Como se mencionó con anterioridad el punto número uno de los acuerdos de paz entre el gobierno nacional y el grupo guerrillero de las FARC, *Política de Desarrollo Agrario Integral* ha generado una serie de especulaciones y duras críticas al considerar que en gran medida son precisamente las FARC una de las organizaciones culpables del fenómeno del desplazamiento. Según organismos internacionales como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR

En Colombia, pocos desplazados internos regresaron a sus lugares de residencia habitual, y el gobierno informó de 113.700 nuevos desplazados. Así pues, con otros ajustes para desplazados internos introducidos al terminar el año, el número total de desplazados internos en este país se elevó a 6,9 millones al final de 2015, frente a los 6 millones comunicados en 2014. En consecuencia, Colombia recuperó su puesto como primer país del mundo en población de desplazados internos a finales de 2015 ((Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) [ACNUR], p.30, 2016).

El desplazamiento forzado ha merecido notoria atención por parte de estudiosos del conflicto armado precisamente para determinar y llegar a distintas conclusiones, entre otras que la tierra ha sido uno de los principales factores determinantes en lo que se refiere al conflicto.

El caso particular de Colombia merece un estudio especial al determinar y hacer un recuento de las principales reformas agrarias que se han promovido, sus protagonistas, hechos trascendentales y algunos resultados que servirán como marco de contextualización para el análisis del tema de Restitución de Tierras como un capítulo único y exclusivo dentro de la Ley 1448 de 2011, la cual consistió en un ejercicio participativo, teniendo en cuenta las experiencias que dejaron otras leyes con similar temática, con reparación directa por parte del Estado a las víctimas a partir de 1985 que junto a las demás medidas de reparación constituyen un avance reconocido a nivel internacional, y que de igual forma, junto con el marco jurídico para la paz se establecen todas las condiciones jurídicas que permitan la firma de un acuerdo de paz duradero, con todos los actores que han sido víctimas y victimarios en la guerra que ha afectado a varias generaciones de colombianos.

El abandono del Estado y poca presencia en zonas estratégicas del territorio colombiano, donde la influencia de distintas fuerzas armadas ha permeado el diario vivir de los habitantes rurales sumado a esto a una educación, salud, calidad de vida, infraestructura deficiente, ha conllevado a que las brechas entre lo urbano y lo rural se acrecienten, generando una serie de problemáticas asociadas a este fenómeno como son

el desplazamiento masivo de campesinos hacia las ciudades, tanto por la violencia como por la falta de oportunidades dignas, perdiendo así un gran potencial de mano de obra especializada en temas agropecuarios, ya que los jóvenes campesinos no ven rentable ni atractivo el campo.

Iniciativas del gobierno nacional como el censo agrario que desde el 2014 comenzó a aplicarse por parte del DANE con apoyo del Ministerio de Agricultura ha arrojado datos importantes que demuestran estadísticamente la situación de pobreza y precariedad que vive el sector rural, puesto que variables como acceso al crédito para el emprendimiento de proyectos productivos, educación media y básica, programas técnicos, tecnológicos y profesionales que brinden herramientas de capacitación y habilidades a los campesinos, tecnificación del campo, relevo generacional³ y una serie de medidas encaminadas al desarrollo integral de lo rural, son de urgente atención y aplicación. El DANE actualmente se encuentra en el proceso de consolidación de la información que validarán y ratificarán datos importantes que seguramente servirán de insumo para la formulación de políticas públicas que permitan la proyección del campo como escenario estratégico para el postconflicto.

Las estadísticas con las que cuenta actualmente el país y que anteriormente se desconocían son parte de una estrategia que reconoce que para el postconflicto el sector rural desempeñará un papel preponderante, puesto que, precisamente en el área rural se desencadenó uno de los conflictos vigentes más largos de Latinoamérica. De acuerdo con los diálogos de paz el tema agrario representará un punto de partida para construir una sociedad más justa y equitativa que responda a las necesidades e intereses de los campesinos. Por otra parte en el postconflicto y teniendo en cuenta la experiencia con los paramilitares a través de la Ley 975 de 2005 “Ley de Justicia y Paz”, los subversivos que dejen las armas y se integren nuevamente a la sociedad después de reparar a las víctimas, se sabe de antemano que varios de ellos buscarán en el campo a través de apoyo y

³ De acuerdo con la Ley 1622 de 2013 Estatuto de Ciudadanía Juvenil en Colombia un joven abarca el rango etario de 14 a 28 años, y según cifras del DANE del total nacional de jóvenes, 12.600, el 76% se encuentra en el sector urbano mientras el 24% está en el sector rural.

proyectos productivos, nuevas oportunidades para construir y retomar su proyecto de vida.

El Ministerio de Defensa Nacional según sus registros, ha mencionado un número aproximado de más de 7.500 guerrilleros de las FARC que si concluye de manera exitosa los actuales diálogos en la Habana que de por terminado el conflicto armado interno se desmovilizarían, teniendo en cuenta que otro tanto continuarían su actividad delictiva haciendo parte y conformando nuevos grupos. Este panorama visibiliza la necesidad de articular las distintas entidades a nivel nacional, junto con el apoyo de la empresa privada, academia y la cooperación internacional para que se garanticen todas las condiciones necesarias para una convivencia pacífica por medio del diálogo y el debate. El reto no es la firma en sí del acuerdo de paz sino el proceso de postconflicto porque requiere la acción decidida y coordinada para dar cumplimiento a lo pactado por parte de todos los actores involucrados.

1.2 Alfonso López Pumarejo.

Durante el gobierno de Alfonso López Pumarejo quién llega al poder con una votación histórica para el período presidencial 1934 – 1938, cerca de un millón de votos, concibe el tema agrario como una de sus prioridades en su gobierno, puesto que era una necesidad para la época estructurar una política que abarcara y diera respuesta a las necesidades crecientes de una población que cada vez más buscaba nuevas oportunidades en la urbe y no en lo rural, poco apoyo a los campesinos en materia de insumos, legalización de las tierras, créditos y en general un ambiente más propicio a través de leyes y normatividad que los beneficiara, por parte del gobierno de la época. El mismo Alfonso López ya como presidente mencionó que la reforma agraria es hoy una de las necesidades más apremiantes que presenta nuestro país. Lo atestiguan los diversos estudios socioeconómicos hechos por expertos nacionales y extranjeros. Así como está patente a quien quiera que contemple, con serenidad, la realidad colombiana (Barrera, 1963, p.29).

Teniendo en cuenta estas prioridades trascendentales en la agenda política del país, el tema agrario para el presidente López comenzó a gestarse a través del Decreto 2061 en donde se estableció el *Comité Nacional Agrario*, que fue concebido como un equipo asesor que luego de un estudio y análisis detallado y minucioso entregó al gobierno sus recomendaciones y líneas de acción en dicha materia. El comité estuvo presidido por expertos en la temática como el Dr. Carlos Lleras Restrepo quien era ya un político reconocido con gran influencia, asumiendo el reto como primer designado de la Presidencia de la República y quien de igual forma estaría a la cabeza del comité.

Este comité en su momento fue visto como una de las grandes decisiones en materia agraria que se tomaban bajo la administración del gobierno de López Pumarejo, puesto que a través del mismo se realizarían una serie de recomendaciones por parte de figuras notorias de la política nacional y expertos involucrados en el tema, que finalmente se materializaron en leyes cuya finalidad era propender por mejores condiciones para el sector rural. Como menciona Ospina (2013) en su libro *“Pa que se acabe la vaina”*, el malestar social crecía a medida que el viejo país vuelto invisible por el discurso formal de la república se iba haciendo sentir. Porque a medida que crecían las ciudades, a medida que llegaban las fuerzas de la modernidad en las comunicaciones, en el transporte, en la urbanización, no podían dejar de llegar también las ideas de la modernidad, las luchas de una nueva edad, sectores que exigían su presencia en el orden social, verse integrados, reconocidos, respetados por el poder (p.96).

El panorama y ambiente político suscitaban optimismo al reconocer que los temas agrarios, históricamente se dejaron a un lado sin ser una prioridad por parte de los distintos gobiernos de turno, y que una reglamentación y visión integral sobre el mismo era indispensable, para ir cerrando brechas sociales y demás problemas que con anterioridad se han mencionado y que entre otras han sido causas de la guerra.

La visión del presidente Alfonso López Pumarejo era progresista en este aspecto en particular, puesto que sabía de antemano que solucionar el tema agrario no podía ser impuesta, sino por el contrario, contar con la participación activa de los diferentes

sectores interesados y con injerencia en el sector rural. Desde este punto de vista López Pumarejo se enfocaba en ese gran postulado del partido liberal *La Revolución en Marcha* que de manera amplia y muy general era la construcción e implementación participativa de postulados de avanzada en favor de los más necesitados, como lo menciona nuevamente Ospina (2013), “a los campesinos que querían tierra, a los estudiantes que soñaban con una revolución educativa, a los trabajadores que esperaban una legislación laboral respetuosa y digna” [...] (p.108). El sector rural debía visibilizarse, y con López Pumarejo al poder, la esperanza de una reforma agraria integral llenaba de júbilo y esperanza a la sociedad que veía como esta gran iniciativa podía materializarse decididamente.

Por su parte para Carlos Lleras Restrepo era una oportunidad de mostrar al país su conocimiento en temas agrarios y gestión política para que se aprobara una ley de reforma agraria, que como se mencionó, era una necesidad debido a las distintas dinámicas que empezaban a despertarse en el país: desempleo en el sector rural, baja inversión estatal en el campo, escaso desarrollo tecnológico y las brechas que comenzaban a desarrollarse entre lo urbano y lo rural. El primer designado del presidente ávidamente empezó a ejecutar su encargo de presidir y dirigir el Comité Nacional Agrario. Carlos Lleras Restrepo sabía de antemano que los pilares de la reforma deberían estar encaminados en darle un papel preponderante al campo, condiciones jurídicas que ampararan la actividad económica de los campesinos y dueños de las tierras, seguridad alimentaria, oportunidades laborales dignas, entre otras.

La tenencia de la tierra era un punto primordial que el Comité por supuesto abordó, ya que anteriormente el tema agrario no había suscitado el rigor para ser considerado prioritario, estos expertos del comité precisamente serían los encargados de orientar y definir líneas de acción concretas, como base para la formulación de nuevas y renovadas leyes que respondieran a las necesidades de lo rural. Por otra parte era necesario crear nuevas entidades para desarrollar la nueva normatividad. Los demás integrantes que presidieron el comité fueron “el arzobispo primado de Colombia; los ministros de agricultura y obras públicas; representantes de los partidos políticos; de las

cámaras legislativas; de las Fuerzas Armadas y de las confederaciones de trabajadores; miembros de los diversos sectores de opinión que intervenían en estas materias y voceros de las entidades gremiales (Aponte año, p. 91).

Los integrantes del Comité representaban los intereses de sectores políticos, económicos, de la iglesia, de trabajadores que consideraban que con la llegada de López al poder *en el año 34 se inicia la Revolución en Marcha y la transformación de la estructura jurídico – política del país* (Tirado, 1985, p. 26), los temas agrarios serían relevantes para constituir un modelo de tenencia y acceso a la tierra justo, con equidad, que respondiera a las necesidades del país, de sus ciudadanos y que una u otra manera contara con la participación pluralista de los distintos grupos de interés.

Como señala Mendieta (año) una reforma agraria perfecta sólo puede realizarse en los países de la América Latina, con extraordinaria lentitud, pues carecen de los cuantiosos recursos que exige [...] la injusta distribución de la tierra agudiza constantemente la miseria, la inquietud, el descontento, el malestar de las masas campesinas que tarde o temprano, tienen que desembocar en la revolución (Barrera año, p. 15).

La complejidad de la temática era evidente por la falta de información estadística y geográfica que reflejara y fuera sustento de las reformas que se querían hacer, la precariedad e inexistencia de sistemas que recopilaran datos confiables de la situación del sector rural mostraban desde el inicio el dispendioso trabajo que sería formular una reforma agraria integral. Era bien sabido que el trabajo representaría un gran reto institucional que contaba con el apoyo del gobierno. Por su parte el Congreso de la República desempeñó un rol preponderante, puesto que, finalmente los legisladores eran los que tenían la última palabra al respecto, escuchando y debatiendo con argumentos las respectivas posiciones que alimentaban la discusión. Los debates que se dieron en el congreso contaron con expertos, críticos y políticos ávidos en la materia.

Como lo describe Montaña (1972), Alfonso López Pumarejo, con clara visión, veía en las luchas campesinas un aliado para sus empeños de transformar el país semifeudal en

país capitalista industrializado y, por tanto, presenta un Proyecto que se convierte en la Ley 200 de 1936 (p. 279).

Luego de cumplir con la rigurosidad del poder legislativo, finalmente la Ley 200 sobre Régimen de Tierras fue sancionada por el presidente de la República el 16 de diciembre de 1936, como lo menciona Tirado (1985) en su libro *La Revolución en Marcha y la Reforma Constitucional de 1936*. Refiriéndose a la nueva política agraria, este estatuto progresista reconoció derechos a colonos y campesinos sin tierra y permitió la redistribución territorial en ciertas zonas, especialmente en Cundinamarca y en el Tolima. (P.25). De igual forma se aprobó el Decreto Reglamentario 059 de 1938.

El Comité Nacional Agrario, quien presentó el proyecto de ley sobre Reforma Social Agraria menciona que el mismo atiende los más urgentes problemas de la tierra en Colombia con un espíritu eminente de justicia y un notable realismo sobre las condiciones económicas y sociales que se trata de modificar. Ofrece también los instrumentos de trabajo necesarios para hacer una reforma sustancial en la vida rural colombiana, no sólo por el aspecto jurídico, económico y social de la tenencia de la tierra, sino por el aspecto no menos importante de su debida utilización, del aumento de la productividad y de la defensa de los recursos naturales (Comité Nacional Agrario, año, p. 11). El documento realizado por el Comité Nacional Agrario fue el mismo que se presentó como proyecto de ley al Congreso y contó con el respaldo absoluto del ejecutivo que dejaba en manos del legislativo, el estudio y posterior aprobación de la Reforma Agraria.

Para Yances (1988) esta ley 200, denominada la “Ley de Tierras”, introdujo una nueva concepción de la tenencia agraria por la influencia ideológica del liberalismo capitalista como una abierta contradicción al Patriciado Latifundista Criollo (p. 10). Los aspectos más trascendentales de la Ley es que se aseguró la propiedad en favor de los colonos que trabajan la tierra y obligó a los grandes propietarios a una mejor explotación de sus predios e impulsó a las colonizaciones. Decretó la extinción del dominio privado para los predios abandonados o inexplorados, considerada la sanción más drástica contra propietarios improductivos. Señaló el procedimiento policivo para evitar las vías de hecho

en predios rurales, diferente al trámite para predios urbanos. Determinó el procedimiento judicial de lanzamiento por ocupación de hecho, cuya competencia es de la justicia ordinaria. Estableció el reconocimiento y pago de las mejoras mediante el principio que “nadie puede enriquecerse sin causa justa”, consagrando el derecho de retención del predio en favor del colono hasta tanto se efectúe el pago de la indemnización. (P. 12).

Es evidente que iniciativas como la Ley 200 cuyo propósito fue restaurar el principio de que la propiedad de la tierra implicaba su explotación adecuada, como condición resolutoria del dominio (autor, año, pp. 43-44), se centraron en la posesión de la tierra pero no en los mecanismos para establecer un desarrollo rural sostenible que beneficiara al sector considerado uno de los más pobres y marginales aún hoy en día, de igual forma dejan a un lado temas importantes como productividad, explotación de la tierra y el crecimiento demográfico que empezaba ya a presentarse de forma importante para la época. De igual forma hay que señalar la fuerte oposición que tuvo el proyecto de ley –idea original- y, cómo finalmente, debido a la fuerte oposición de sectores determinantes en temas agrarios, el mismo fue mutando y acomodándose a los intereses de los grandes terratenientes, que para la época contaban con gran poder de influencia entre los políticos.

Por supuesto la Ley 200 impulsada por Alfonso López no dejó satisfechos a sectores terratenientes y a la iglesia católica debido a que consideraban que la misma afectaba de forma directa e indirecta sus derechos ya previamente adquiridos, en una época donde la iglesia católica gozaba de privilegios, grandes extensiones de tierra y su injerencia en los asuntos políticos y públicos era más que evidente como lo menciona Díaz (año): El 17 de marzo de 1936 los arzobispos y obispos de la iglesia católica de Colombia, proclamaron que llegado el momento de hacer prevalecer la justicia, ni nosotros, ni nuestro clero, ni nuestros fieles permaneceremos inermes y pasivos (p.44), dicha sentencia refleja el panorama hostil que produjo la iniciativa del gobierno de una ley de reforma agraria que estableciera una normatividad sobre la tenencia de la tierra en Colombia..

Sin duda alguna, los esfuerzos del presidente Alfonso López Pumarejo por tener una sociedad más equitativa sobre todo en el sector rural, debido a sus condiciones precarias y que podían ser el foco precisamente de malestar social por temas de inequidad, falta de oferta y poca o nula presencia del Estado llevaron al presidente a presentar una revolucionaria propuesta en materia de reforma agraria que pretendía establecer de forma clara y ordenada el uso de la tierra, teniendo en cuenta la creciente demanda de población, uso del suelo, seguridad alimentaria, condiciones dignas y decentes para los campesinos, etc. Para varios autores la Ley 200 se quedó bastante corta en darle solución a las problemáticas anteriormente mencionadas, sin embargo es un logro notable la fuerte oposición al proyecto de ley y los cambios que se realizaron a la misma hasta ser sancionada por el presidente Alfonso López Pumarejo.

Tirado (1985) describe al presidente Alfonso López Pumarejo como los reformadores del año 36 y a la cabeza de ellos el presidente (...), “hicieron las audaces reformas que se requerían y lograron adecuar las instituciones con la situación del país para crear un clima de paz. Clima de paz que no estaba contradicho, por la afluencia de ríos humanos, que podían manifestar libremente en las calles, en uno o en otro sentido, a favor o en contra del gobierno”. (p. 32). De igual forma menciona a López como un ser profundamente colombiano que había tenido la posibilidad de viajar por todo el occidente del país comprando y vendiendo café, un hombre con sensibilidad social y profundamente anclado con el ser nacional. Esto le permitió conducir el movimiento de la Revolución en Marcha, en donde se aunaba una visión en grande de acuerdo con las circunstancias internacionales, con un profundo conocimiento pragmático de lo nacional (p.23).

El presidente Alfonso López Pumarejo bajo su gobierno impulsó una serie de reformas de gran impacto cuyo propósito original fue construir una sociedad más justa y equitativa priorizando a los más desfavorecidos, y al sector rural que veía a los grandes terratenientes acumulando riquezas favorecidos por la ley y el Estado. Por su parte la Ley 200 se constituyó en un avance importante más no trascendental que diera solución a los problemas estructurales del sector rural que hoy en día persisten en Colombia.

El mismo presidente López escribió respecto a la Ley 200 de 1936, muy combatida en su tiempo y muy combatida en la actualidad por considerársela fracasada, en vista de que no se conoce, el caso de una sola resolución dictada en desarrollo de dicha ley, por medio de la cual haya sido posible que se produzca el fenómeno de la reversión de un gran latifundio al Estado colombiano, de acuerdo con las mismas previsiones de la ley (Tirado, 1984, p. 89).

1.3 Ley 135 de 1961: Reforma Social Agraria.

Para el año de 1960 Lleras Restrepo como miembro y presidente de la Sociedad Económica de Amigos del País –SEAP-, presentó un estudio sobre las condiciones agrarias vigentes (Tirado, 1984, p. 170) los puntos a destacar en este documento son los siguientes: ⁴ concentración de la tierra y propiedades, tierras baldías y toda la problemática que se genera por falta de información consolidada, administración, control y normatividad que responda específicamente a este punto, unidades de explotación agrícola, falta de vías de comunicación que faciliten el acceso y transporte básico de insumos que necesita el campo al igual que la comercialización de lo producido, falta de información a través de un “censo completo de explotaciones agrícolas, y resulta indispensable levantarlo por regiones” (p. 173), bajos salarios y remuneración de los campesinos también las disposiciones sobre salario mínimo, cesantías, descanso obligatorio (p. 174), poca o nula presencia del Estado y su oferta en materia de salud, educación, deporte y cultura, poca difusión de mecanismos de crédito para los campesinos teniendo en cuenta las complejidades para que conozcan y se difunda la información, falta de conocimiento y soporte técnico para que los campesinos de igual forma conozcan temas básicos como almacenamiento de productos, insumos, manejo de los animales, sanidad, etc.

Como se ve, el estudio presenta una serie de falencias que evidencian las grandes problemáticas que continuaban acrecentándose en el sector rural, con el paso de los años

⁴ Se destacan los puntos más importantes del estudio presentado por Carlos Lleras Restrepo contenidos en el libro de la Esap Biografía del ex presidente Carlos Lleras Restrepo, págs. 170 – 174.

y que generaban malestar social entre los campesinos al enfrentar condiciones adversas que en la mayoría de las veces los grandes dueños de las tierras prevalecían y su poder sistemático.

De igual forma Lleras Restrepo emitió una serie de recomendaciones por supuesto teniendo en cuenta las problemáticas anteriormente señaladas. Estas recomendaciones sugerían específicamente que debía contener la nueva *Reforma Agraria de 1961*, planteada por el presidente Alberto Lleras Camargo.

Dentro de estas recomendaciones se pueden destacar las siguientes: la propiedad de la tierra debería ser más asequible en mayor medida a los propietarios que puedan trabajarla personalmente (p. 175), puesto que la concentración de la tierra ha generado problemáticas como que la misma no es eficiente en su explotación, los precios de las mismas desbordan la capacidad económica de la mayoría de los campesinos si se tiene en cuenta que su trabajo no es reconocido salarialmente como estipula la ley. Esto precisamente contrasta con la gran cantidad de tierras baldías que existen a lo largo del territorio nacional y que no están siendo explotadas teniendo en cuenta el crecimiento demográfico y demanda para la época. Es necesario que el Estado cuente con nuevas entidades descentralizadas cuya responsabilidad principal sea consolidar información y la administración de las tierras y distribución que pertenecen a la nación y que están siendo explotadas por terceros con un total desconocimiento por parte del gobierno; la expropiación de tierras cuando se considere que no estén siendo debidamente explotadas y pueda aprovecharse de mejor forma su eficiencia. Tener un control de las tierras y sus respectivos dueños para que esta información se de utilidad de modo que no se siga concentrando la tierra en los mismos. El catastro debe ser una herramienta actualizada que no beneficie a los dueños de grandes extensiones de tierra sino por el contrario se pague el precio correcto de acuerdo con sus extensiones y explotación comercial.

Estas recomendaciones, como se mencionó, hacían parte del conocimiento que a lo largo del estudio de los temas agrarios del país había adquirido el presidente Carlos Lleras Restrepo, y que una vez más quiso plasmar en un estudio para que fueran objeto de

debate y pasaran por el congreso para que se aprobara una nueva ley de reforma agraria. Indudablemente con el pasar de los años las diferencias entre lo urbano y rural se acrecentaban ya que factores como el demográfico, la violencia bipartidista, poca presencia del Estado en materia de asistencia social, reflejaba la necesidad de explorar en nuevas normatividades que garantizaran mejores condiciones para los más oprimidos. Por otra parte, el flujo de campesinos hacía las ciudades capitales empezaba a presentarse de manera importante puesto que consideraban que mejores oportunidades estaban en las ciudades.

1.4 Comité Nacional Agrario.

El estudio y su vasta experiencia permitió que el presidente Alberto Lleras Camargo designara a Carlos Lleras Restrepo como encargado del Comité de Reforma Agraria creado mediante el decreto 2061 de agosto de 1960. Una vez más el organismo tendría la función de hacer un diagnóstico sobre la situación rural y así plantear una nueva reforma agraria. De igual forma hacen parte también el arzobispo primado de Colombia, los Ministros de Agricultura y Obras Públicas, representantes de los partidos políticos, de las dos Cámaras Legislativas, de las Fuerzas Armadas, de las confederaciones sindicales y voceros de las entidades gremiales (pág.177).

Carlos Lleras Restrepo como encargado del comité pronunció un discurso muy emotivo al respecto

“...Me juego entero mi prestigio y mi vida política por la reforma agraria. Vamos a ver si somos o no capaces de sacar una ley agraria que inaugure la gran revolución social de Colombia. Hay que repetir la carga de artillería que transformó los sistemas tributarios, que dio las primeras leyes, que expidió el primer estatuto de tierras. Hemos entrado en la etapa esencial del Frente Nacional (p. 178).

Nuevamente un Presidente de la República llamaba a un comité de expertos y grupos involucrados en el tema, para que atendiendo las nuevas necesidades y realidades de la nación se sumaran esfuerzos que logre una nueva reforma capaz de dar una solución estructural y no coyuntural a las distintas problemáticas del sector rural.

El proceso en el Congreso de la República no fue nada fácil puesto que primaban intereses colectivos muy poderosos que representaban a sectores que no estaban de acuerdo con la ley. Consiente de este trabajo y por tener experiencia como Representante y Senador de la República, una vez más desempeñó esta designación con toda la rigurosidad que el tema ameritaba. Como menciona Morales (2008) Benitez, Lleras Restrepo, como parlamentario, como Ministro, Jefe del Partido, siempre estaba atento a plantear tesis sobre la materia agraria. Nunca consideró cancelado el debate. Sentía que era una deuda ideológica que tenía nuestro partido con los campesinos colombianos (pp. 133).

Varios congresistas opositores y del propio partido liberal no apoyaron el proyecto de ley puesto que consideraban que el país tenía otras importantes prioridades en las que debía concentrar y encaminar sus esfuerzos como llevar servicios básicos, salud, educación, vivienda, etc., en las regiones más apartadas de la geografía colombiana. La tenencia y posesión de la tierra ha enfrentado históricamente a la política nacional, el partido liberal construyó un discurso en defensa de los más pobres y vulnerables del país, ya que consideraba que las mayores inequidades del país se originaban en la distribución de la tierra en donde los más poderosos figuraban con grandes extensiones de tierra mientras que los campesinos que eran los que trabajaban la misma, eran simplemente asalariados que en la gran mayoría de los casos ni siquiera su trabajo era retribuido con las prestaciones de ley vigentes. Por su parte el partido conservador no estaba de acuerdo en plantear una nueva reforma ya que claramente iba en contra de instituciones y jerarquías como la iglesia católica que tenían bajo su dominio y posesión enormes extensiones de tierras.

El panorama político era adverso tanto en el partido liberal como con los conservadores con una férrea oposición a legislar sobre una reforma agraria, que propendiera por mayor control y vigilancia a través de nuevas entidades del orden nacional y que beneficiara a los campesinos con oportunidades reales de acceso y distribución de la tierra. No deja de ser extraño que políticos de la época tanto del partido de gobierno como de la oposición fueran ajenos a las consecuencias sociales que se

estaban originando por falta de una normatividad clara y control a lo que sucedía en el sector rural.

Carlos Lleras Restrepo consiente de su papel y de la importancia del proyecto de ley para el gobierno de Alberto Lleras Camargo, emprendió una vez más una campaña a favor de la normatividad, pero esta vez en los medios de comunicación y en la plaza pública, ya que la idea era convocar a un gran número de colombianos que participaran y conocieran de primera mano lo que se estaba debatiendo en el Congreso de la República. Esta estrategia llamaría a la opinión pública hacer de alguna manera presión para que se votara a favor de la ley. Los debates fueron arduos y se acusó a Lleras Restrepo de promover la reforma para obtener beneficios o para expropiar conservadores (Esap, pp. 179 – 180).

El 13 de diciembre de 1961 se sanciona la Ley 135 denominada *Reforma Social Agraria*, que para Roberto Yances (1988) la ley es el Estatuto básico y fundamental que propende al desarrollo socioeconómico del país, como una contribución eficaz al impulso de la ideología capitalista contra el atraso que genera el latifundio (...) (, p. 13). Nuevamente el país contaba con una nueva ley de reforma agraria que esperaba responder y atender las problemáticas de lo rural.

En Colombia el tema agrario ha sido objeto de estudio, diagnóstico, análisis y varias políticas que finalmente no han atacado el problema de manera estructural, que tiene una férrea oposición por los intereses que genera la propiedad y su explotación, sumado a esto los antecedentes históricos de violencia del país, como lo menciona Jaime Aponte Vanegas,

“Cuando se afirmó en la Reforma constitucional de 1936 que “la propiedad es una función social que implica obligaciones”, se produjo el gran salto social que pretendía arrinconar y reducir a la impotencia la tradicional y mezquina concepción feudal del Estado. Y aquí es importante anotar que el entusiasmo de muchos liberales y no pocos conservadores, en aspecto tan vital como el agrario, llegó hasta cuando la Reforma, con criterio general y colectivo, tocó directamente sus intereses personales e individuales. En ese momento, se armó el gran conflicto social, que se ha prolongado hasta nuestros días, a pesar del gran impulso que Lleras Restrepo más tarde logró imprimirle durante su gobierno (p. 92).

Entretanto para Quintero (1988) la Ley 135, surge ante múltiples motivos de carácter interno y externo entre los cuales sobresalen la gran ola de violencia que azotó el país a partir de 1940 ante el masivo lanzamiento de colonos y la persecución política partidista, la formación de grandes organizaciones de autodefensa campesina, el triunfo de la revolución cubana y la presión de los Estados Unidos para que las condiciones de vida mejoraran, evitando que la extrema miseria acelerara un proceso revolucionario (p. 31).

De cara a esta situación, el país empezaba a asimilar el proceso para implementar la ley y las nuevas entidades que entrarían en funcionamiento para que se tuviese un control más efectivo de la propiedad, su explotación, y regulación de los lotes baldíos que pertenecían a la nación y que según estudios del propio Carlos Lleras, la apropiación por parte de terceros y la falta de información de los mismos constituía uno de los puntos más importantes a implementarse con la ley. El proceso que surgió después de sancionada la ley de Reforma Social Agraria continuaba generando controversia y malestar entre políticos que no veían viable la implementación de la ley y las medidas contempladas en el estatuto.

Los aspectos más importantes de la ley se destacan a continuación:

“Creación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), el Consejo Nacional Agrario, el Fondo Nacional Agrario, y los procuradores agrarios. El Fondo Nacional Agrario es el instrumento al que ingresan las tierras con fines distributivos y que se nutre principalmente con recursos del presupuesto nacional, de empréstitos externos o internos, bonos agrarios, impuestos, donaciones y de las propiedades que el INCORA adquiera a cualquier título. Las tierras adquiridas mediante las modalidades de compra, expropiación o cesión ingresan a dicho fondo y quedan como patrimonio de ese instituto, para luego destinarse a la dotación de familias de escasos recursos económicos. Este fondo era administrado por el INCORA”⁵

Sancionada la Ley se dispuso un trabajo fuerte por parte de la oposición hasta el punto de demandarla por inconstitucionalidad por parte de la Sociedad de Agricultores de Colombia. El país contó con una excelente posibilidad de organizar y reglamentar el tema agrario con esta iniciativa del gobierno nacional pero los intereses de los políticos de turno

⁵ (información tomada de la ESAP, año, p. 180 y de la Ley 135 de 1961.

han primado favoreciendo sus propios intereses y de los que representan, en deterioro del sector rural y los campesinos que han estado al vaivén de iniciativas, que no han logrado responder a sus necesidades básicas y por el contrario han generado malestar social por el abandono estatal.

Como lo señala William Ospina, la historia de Colombia muestra también el modo gradual y alarmante sobre la manera en que grandes sectores de la comunidad se han ido viendo empujados a la ilegalidad, el modo en que la sociedad en su conjunto se hace cada vez más escéptica frente a las normas y termina prefiriendo los caminos fraudulentos a los legales (p. 37).

Otro punto a destacar en el tema de reforma agraria en Colombia es el hecho del rol que ha desempeñado la iglesia católica, puesto que como institución fue una de las primeras en presentar reparos a las distintas iniciativas llevadas a cabo por gobiernos liberales, ya que era bien sabido que en nombre de la fe la posesión y adquisición de tierras era un punto de quiebre y ruptura entre el Estado y la Iglesia. Por su parte los conservadores desestimaron los argumentos del gobierno y pusieron todo tipo de trabas para ir contra de una reforma agraria que finalmente perjudicaría a los grandes terratenientes de la época. Figuras destacadas del partido conservador como Laureano Gómez, sentaron una oposición directa frente a la temática al afirmar que la reforma era inconstitucional al no estar de acuerdo con la expropiación de tierras, punto álgido de debate.

Con la sanción presidencial de la ley, Alberto Lleras Camargo y el encargado del Comité Nacional Agrario, Carlos Lleras Restrepo conocían la importancia de que la misma tuviera el respaldo de los ciudadanos a lo largo del territorio nacional, y el empoderamiento de los campesinos para que con el apoyo mancomunado, las nuevas reformas fueran exitosas y así construir una sociedad más equitativa que desde tiempos atrás ya mostraba la brecha de Colombia al ocupar un lugar como uno de los países más desiguales del mundo. Mencionaba Lleras Restrepo que una buena política agraria conduce a fortalecer la capacidad económica del campo, dándole, con la demanda de

bienes y servicios, una integración económica al país. (Morales pp. 132-133). Lleras Restrepo, como parlamentario, como Ministro, Jefe del Partido, siempre estaba atento a plantear tesis sobre la materia agraria. Nunca considero cancelado el debate. Sentía que era una deuda ideológica que tenía nuestro partido con los campesinos colombianos (P. 133).

1.5 Carlos Lleras Restrepo.

Ya como presidente Carlos Lleras Restrepo llevaba un legado como uno de los más firmes defensores del sector rural puesto que había estudiado la temática y conocía de antemano los problemas del sector agrario en Colombia. Como miembro del Comité Nacional Agrario dedico su tiempo al estudio y condiciones de los campesinos, puesto que el gobierno de la llamada Revolución en Marcha consideraba que el país necesitaba ajustes de fondo para construir una sociedad más justa y equitativa. Lleras Restrepo como parlamentario en 1934 principalmente, se ocupó de la cuestión agraria, sobre la que presentó un proyecto de ley “Por el cual se provee a la transformación en propietarios de los arrendatarios, aparceros y jornaleros agrícolas” (Esap, 2013, p. 74). Este legado de Lleras Restrepo e interés por la materia continuó en su gobierno ya como presidente con el lema de gobierno *Transformación Nacional*. Con su ávida experiencia en el sector público, el presidente Lleras Restrepo continuaría desarrollando dentro de su agenda el tema agrario puesto que el crecimiento demográfico y las problemáticas en el sector rural se acrecentaban cada vez más con el paso de los años.

Carlos Lleras Restrepo desempeñó importantes cargos que le merecieron reconocimiento y visibilidad a nivel nacional como Secretario de Gobierno de Bogotá, Representante y presidente a la Cámara de Representantes, Contralor General de la República, Ministro de Hacienda, Senador, entre otros. Fue designado por el presidente Alfonso López Pumarejo para integrar el Comité Nacional Agrario y así presentar una serie de recomendaciones para formular una reforma agraria, apuesta que se inició con el gobierno de Alfonso López Pumarejo y los gobiernos liberales con su llamada *Revolución*

en Marcha, que a través del discurso instaban a mejorar las condiciones de los colombianos más vulnerables, que de igual forma, sucedió en el gobierno de Alberto Lleras Camargo.

Durante el gobierno del presidente Lleras se evidenció que la Ley 135 de 1961 en términos de ejecución presentaba problemas y demoras en materia administrativa. Los procesos pasaban por una serie de trámites que no facilitaban su buen término. En virtud de esto, el propio Lleras saco sus propias conclusiones acerca de los motivos por los que la ley de reforma agraria no había logrado el impacto por la cual fue promulgada. Por una parte, hay que mencionar que el proyecto de ley original que llegó al Congreso de la República fue modificado de acuerdo al proceso de negociación e intereses representados en la rama legislativa. El proceso de concertación no contó con la participación activa por parte de los campesinos, uno de los principales beneficiarios de la Ley, pero si con los empresarios y terratenientes que realizaron sus observaciones y comentarios al respecto. La participación de los campesinos era fundamental en la norma, puesto que la entrega de tierras en varias ocasiones no constituía un activo productivo ya que carecía de infraestructura física como vías de acceso, maquinaria, acceso a créditos para insumos, etc., lo que ciertamente constituyó un problema y no un beneficio para los campesinos.

El panorama, realidad y complejidad del territorio nacional mostraba la necesidad de incluir nuevas acciones y reglamentación en la ley para que su ejecución y puesta en marcha en el sector rural fuera menos dispendiosa, por otra parte, los campesinos exigían una participación más activa y mecanismos de control eficientes que dieran respuesta y acompañamiento a los procesos emprendidos en la reforma agraria. Por su parte los opositores a la nueva normatividad adelantaban acciones para impedir que los procesos administrativos llegasen a buen término, según se establecía y haciendo una oposición férrea a favor de los grandes terratenientes e instituciones como la iglesia católica.

El proyecto de ley que fue sancionado por el presidente Carlos Lleras Restrepo en febrero de 1968 contó con los siguientes cambios sustanciales a la ley de reforma agraria como se menciona:

Agilización en los trámites de expropiación, extinción de dominio, adquisición de tierras, inversiones en obras de infraestructura y reservaciones para colonizaciones y parques nacionales; se eliminó el trámite de la aprobación presidencial, que constituía una demora para la realización de los proyectos; se amplió a una suma mínima de 300 millones de pesos anuales el presupuesto del Incora, fuera de los recursos extraordinarios; se autorizó al Incora para hacer contratos con empresarios agrícolas que cumplieran determinadas obligaciones de explotación con lo cual se liberarían por la duración de los mismos de la posibilidad de expropiación; se aumentó el monto permitido al Incora para contratar empréstitos externos y se le autorizó para la administración y fijación de tarifas de los servicios de riego; se redujo a 50 hectáreas el derecho de exclusión para los propietarios de tierras que quedasen dentro de los proyectos de riego y en las zonas de minifundio; se obligó al Incora a incrementar sus planes de erradicación del minifundio, para el cual le dio instrumentos que no tuvo cuando comenzó sus actividades; autorizó al Incora para contratar la apertura de vías hacia zonas de colonización y desde los centros de producción hacia los de consumo; se autorizó al Incora para promover la organización campesina con miras a fortalecer a los más débiles económicamente. (ESAP, año pp. 225-226).

En consecuencia y de acuerdo a lo expuesto a lo largo de este capítulo han surgido una serie de críticas a la forma en que en Colombia el proceso de reforma agraria no ha logrado disminuir la brecha, a mejorar las condiciones de los campesinos en materia de acceso a la tierra, productividad, acceso a créditos, sostenibilidad de sus proyectos, equidad, educación, capacitación y en general condiciones dignas de trabajo que puedan verse reflejadas en el desarrollo del país. Al respecto existen opiniones y perspectivas del problema agrario en Colombia que van desde superficial y escasa normatividad que regule la temática de forma estructural, hasta voluntad política puesto que los gobernantes no se han comprometido de manera enérgica con el sector rural como prioridad de gobierno.

Entretanto, la situación de los campesinos hasta nuestros días no ha cambiado, por el contrario, en muchos casos ha empeorado, con situaciones adversas como el conflicto armado interno que ha estancado el desarrollo y progreso de la nación. Por otra parte, el desplazamiento masivo de campesinos hacia las grandes ciudades ha consolidado la pauperización de miles de colombianos que por la violencia armada de los distintos grupos armados ilegales han concentrado sus operaciones precisamente en el campo, por la poca o nula presencia del Estado y por ser el epicentro del negocio y tráfico de drogas que ha dejado millones de víctimas de acuerdo con reporte del *Registro Único de Víctimas*. El largo proceso por el que han pasado los campesinos al querer reivindicar sus derechos no ha terminado, ya que como es bien sabido las brechas e inequidades aún

persisten pese a esfuerzos en materia normativa que no ha dado solución a la problemática de fondo.

De acuerdo a cifras del *Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico* de la Universidad de los Andes, "El gran intento de reforma agraria durante el gobierno de Carlos Lleras (1968-1974) logró apenas otorgar 123.000 títulos frente a 935.000 familias que habían sido consideradas como potenciales beneficiarias. (p.3, 2012).

1.6 Pacto De Chicoral.

Bajo el gobierno de Misael Pastrana Borrero del partido conservador gestó y acordó el llamado Pacto de Chicoral que según Aponte (2010) dio un duro y contundente golpe a la ya desfallecida reforma agraria. Muchos compatriotas afirman que le expidió "su partida de defunción", pues lo que siguió fue tan solo un pequeño simulacro de reforma que no condujo a una verdadera y auténtica transformación del campo colombiano. (p. 92).

El 9 de enero de 1972, en la población de Chicoral (Tolima), el gobierno convoca a los representantes de los gremios empresariales y los partidos tradicionales con los principales funcionarios encargados de la política agraria, para discutir la situación del campo colombiano. Con ocasión de esta reunión es promulgada la denominada Declaración de Chicoral, que anticipa el fin de los elementos distributivos de la reforma agraria promovida en la década del sesenta, al poner énfasis en la productividad de los latifundios y volver más larga y compleja la compra, expropiación y distribución de tierras (Ruíz, et.al, año, p. 252).

El llamado Pacto de Chicoral que se constituyó en un acuerdo entre tecnócratas, dio paso a que los esfuerzos emprendidos tanto en el gobierno de Alfonso López Pumarejo como en el de Carlos Lleras Restrepo en la temática de reforma agraria fuera diluyéndose y perdiendo vigencia con base en lo establecido y acordado en el municipio de Chicoral. Es bien conocido y reseñado que la oposición al tema de reforma agraria surgió desde el principio puesto que el partido conservador y otros sectores influyentes del país no estaban de acuerdo con el tema de expropiación de terrenos baldíos, ya que representaban a sectores propietarios de dichas tierras y precisamente no era de su

interés que se les quitara tierras para posteriormente asignarlas a campesinos, que tendrían como fin la siembra y explotación, ya que el descontento social que empezó a surgir en la década de los 50 y 60 por la pauperización del sector rural y las difíciles e inequitativas condiciones que surgían entre el campo y lo urbano. Esto conllevó a un proceso técnico y político para responder al clamor campesino y olas de violencia que surgían reclamando presencia y oferta del Estado.

La *Declaración de Chicoral* fue un acuerdo que no contó con la participación de asociaciones campesinas con representación del sector rural, lo que conllevó a que lo acordado en aquel pacto fuera visto como una decisión tomada precisamente por los afectados de la normatividad que surgió desde la llamada *Revolución en Marcha*.

Entretanto la opinión pública no veía con buenos ojos lo acordado en Chicoral al considerar que la reforma agraria perdía fuerza y precisamente los esfuerzos que se adelantaron en reformar la Ley en 1968 para que los trámites administrativos no fueran tan engorrosos y se agilizará el proceso, estacaría el tema hasta llevarlo al fracaso. Los críticos de lo acontecido en Chicoral tenían toda la razón al presentar dichos argumentos puesto que el pacto acababa con la ilusión de construir un país más justo y equitativo con oportunidades reales que contribuyeran al desarrollo y prosperidad del campo.

Es menester mencionar que con la llegada al poder del conservatismo y específicamente con el presidente Misael Pastrana Borrero la reforma agraria perdió vigencia en la agenda de gobierno, ya no se constituía en prioridad las necesidades del campo y una vez más los grandes terratenientes lograban estancar y finalmente dar por terminado el proceso de reforma agraria. La concepción de Chicoral para varios expertos y estudiosos del tema agrario en Colombia es que dio por finalizado cualquier expectativa para mejorar las condiciones de los campesinos en el país.

En el siglo XX se adelantaron una serie de reformas cuyo propósito principal fue precisamente dar posibles soluciones al tema agrario en Colombia que ya para la época empezaban a presentarse disturbios y organizaciones ciudadanas que reclamaban mejores condiciones para los campesinos y en general para el sector rural. De cara a esta situación

la llamada *Revolución en Marcha* desempeño un rol preponderante en el postulado político del presidente Alfonso López Pumarejo y de Carlos Lleras Restrepo al darle la importancia que el tema ameritaba. Es menester resaltar el trabajo técnico realizado por el presidente Carlos Lleras Restrepo, quien se apropió de la temática y a lo largo de su trayectoria brindó al país estudios que sirvieron de insumo para plantear las leyes que debatió el congreso, que finalmente fueron sancionadas por el presidente de turno.

Por su parte las críticas que surgieron por las llamadas reformas agrarias por parte de expertos también son bastante amplias puesto que se menciona que las acciones emprendidas no contaron con la visión y puntos de vista de los campesinos que eran los destinatarios de dichas reformas. El proyecto original como fue presentado por el comité de expertos – de acuerdo a la época-, fue modificado por la oposición e intereses de los políticos de turno, especialmente del partido conservador que se oponía al proceso al considerar que se violaba el derecho a la posesión de la tierra de los grandes hacendados que históricamente tenían dominio y vastas extensiones de tierra. El papel de la iglesia⁶ por ser uno de los afectados directos de los procesos de reforma agraria, y por supuesto los empresarios que de igual forma veían sus intereses particulares afectados por la nueva normatividad.

En consecuencia, después de las leyes 200 de 1936 y 135 de 1961 los vacíos, falta de reglamentación, recursos asignados, y articulación entre las mismas entidades del gobierno, oposición política entre otras llevaron a que los resultados esperados no dieran respuesta al campo colombiano y que dieran vida a formas de violencia que hasta el día de hoy persisten. En adelante con la Declaración de Chicoral el partido conservador logra finiquitar de una vez por todas el tema de reforma agraria en Colombia. El país no ha contado con una política de Estado y no de gobierno que llevase a un proceso integral y estructural de reforma en el campo.

⁶ Aunque en el capítulo uno, no se aborda a profundidad el papel de la iglesia católica en todo lo que implicó el proceso de debatir el proyecto de ley en el Congreso de la República, si hay que mencionar que el lobby y oposición fue contundente emanando principios teológicos del derecho que les asistía a ser poseedores de tierras. Por supuesto sabían de antemano que serían los primeros perjudicados con la ley, ya que entre otros propósitos de la misma, era sistematizar e identificar los lotes baldíos que no cumplían ninguna función social y que si podían ser ocupados por campesinos para que trabajasen la tierra de forma productiva.

Una vez más de acuerdo al Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes, destaca que en 1972, cuando el Pacto de Chicoral acabó con la reforma agraria de Lleras, apenas se había redistribuido un 1.5% de tierras de grandes predios (p.2, 2012).

1.7 Contexto General.

En este punto es importante hacer referencia a algunos datos de contexto del país. Colombia cuenta con una extensión territorial de 1.141.748 km²⁷, según las proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Colombia cuenta con una población de 48.747.708 habitantes en 2016. El país viene avanzando en materia de equidad y reducción de la pobreza, particularmente en el periodo 2010-2014. En este período el coeficiente de Gini se redujo de 0,56 a 0,539 (DANE, cifra a 2013); la tasa de pobreza presentó una reducción de 10 puntos porcentuales, al pasar de 39 % a 29,3 %; y la pobreza extrema cayó de 13,5 % a 8,4 %. Esto significó que salieran 2,4 millones de personas de la pobreza y 1,5 millones de la pobreza extrema (DNP, 2015- P 52).

A pesar de esto, “Frente al resto de las economías de la OCDE, Colombia tiene un elevado índice de desigualdad del PIB per cápita entre departamentos (índice Gini de 0,31 mientras que el equivalente en la OCDE es de 0,20), lo que subraya una vez más la necesidad de políticas transversales que logren reducir las brechas productivas entre departamentos (Organización para la Cooperación el Desarrollo Económico, [OCDE], 2013 y 2014). Colombia es aún uno de los países más desiguales en el mundo con un índice de Gini cercano a 0,6 por lo que mejorar el bienestar de la población también requiere políticas para reducir la desigualdad de ingresos (OCDE, 2013, p. 225)”.

⁷ Cifra tomada de la página de la Cancillería <http://www.cancilleria.gov.co/colombia>

Por otra parte el conflicto armado interno en Colombia es uno de los más antiguos y vigentes de la región, situación que ha puesto a los distintos gobiernos de turno en debates políticos, ideológicos y sociológicos sobre la tenencia de la tierra, desigualdad, pobreza, etc. Estos aspectos particulares han influido de una u otra manera para que el conflicto armado interno perdure por más de 50 años, en donde uno de los actores más afectados han sido precisamente los campesinos al ser despojados de sus tierras, afrontar el desplazamiento forzado, violaciones, secuestros, masacres y todo tipo de violaciones al derecho internacional humanitario que entre otros han sido consignados en el informe general del Centro Nacional de Memoria Histórica *Basta ya Colombia: memorias de guerra y dignidad (2012)*, que relatan las atrocidades de la guerra en la historia de Colombia, al igual que el informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.

Académicos y expertos que han estudiado el tema del conflicto armado en Colombia coinciden en que las fallidas reformas agrarias han sido un punto crucial para que la guerra se dilate en el tiempo sin una clara convicción de solución al problema de la tenencia de la tierra en el país de manera estructural. Era evidente que con el paso de los años el descontento social aumentaba por la precaria o nula importancia que se dio al sector rural con leyes y políticas que garantizarán el goce efectivo de derechos, sobre todo de la población más vulnerable específicamente los campesinos que día a día trabajan incansablemente y son fuente primaria de abastecimiento de las principales ciudades.

En este punto es importante mencionar que el proceso de paz que culminó en la Habana con la firma de un Acuerdo Final entre el gobierno nacional y el grupo guerrillero de las FARC, precisamente el primer punto de la agenda fue el tema de “*Política de Desarrollo Agrario Integral*” (acceso y uso de la tierra, programas de desarrollo con enfoque territorial, infraestructura y adecuación de tierras, desarrollo social: salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza; estímulo a la producción agropecuaria y a

la economía solidaria y cooperativa; sistema de seguridad alimentaria)⁸. (Oficina del Alto Comisionado para la Paz 2014, p 10).

El primer punto en la agenda fue el relacionado con el tema agrario ya que una vez más la tenencia de la tierra ha sido una de las principales causas que llevaron a la conformación de grupos al margen de la ley, que de acuerdo a su lucha social justifican su actuar en defensa de la población campesina que históricamente ha sufrido el abandono del Estado. Los orígenes del conflicto armado según se ha presentado en los informes anteriormente mencionados han suscitado debate entre académicos y expertos que han realizado un estudio riguroso sobre el tema, y que finalmente han concluido que la tierra y la mala distribución que se ha hecho de la misma ha ocasionado precisamente uno de los conflictos más largos e inútiles de la región y del mundo, que ha dejado a su paso millones de víctimas, que hoy con la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, encuentran una oportunidad jurídica por parte del Estado para la reparación y atención integral. Por su parte, medidas claves contempladas en la Ley como son la no repetición, la reparación a las víctimas, la restitución de sus tierras en el marco del conflicto armado, muestran un caso atípico en los distintos procesos de paz que se han adelantado a nivel internacional.

El conflicto armado ha dejado pobreza, desigualdad, inequidad, sin mencionar cada uno de los hechos victimizantes que están considerados en la Ley y que reflejan un oscuro panorama de lo que ha sido la guerra en Colombia. Relatos de víctimas que piden verdad, justicia y reparación, pero sobre todo garantías de no repetición para así dejar un mejor país a las generaciones futuras que reclaman por oportunidades y acceso a empleo, vivienda, educación y salud de calidad, tenencia de la tierra con titulación, acceso a créditos, etc. Con el proceso de paz en La Habana una vez más el gobierno nacional le apuesta a sentarse a conversar con la insurgencia para así a partir del diálogo, construir y llegar a acuerdos que favorezcan el cese armado y den solución a temas históricos como la tenencia de la tierra, productividad, legalización, seguridad jurídica, seguridad alimentaria, entre otros.

⁸ Esta información fue tomada de la cartilla “Todo lo que debería saber sobre el proceso de Paz”, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, pág. 10.

1.8 Descripción del Marco Institucional de la Restitución de Tierras en Colombia.

En la Ley de Víctimas 1448 de 2011, el tema de restitución de tierras ocupa un capítulo especial, ya que uno de los principales orígenes del conflicto armado en Colombia es el despojo de tierras que han padecido los campesinos y las comunidades más vulnerables del país como se menciona en el capítulo II los orígenes, las dinámicas y el crecimiento del conflicto armado, del informe Basta Ya, la evolución del conflicto armado sus continuidades y cambios están relacionados con un sinnúmero de factores .

Entre ellos se encuentran la persistencia del problema agrario (Centro de Memoria Histórica, 2013 p.111). En la época de 1958 a 1982⁹, la crisis agraria de aquel entonces, al igual que hoy, quedaba evidenciada en la extrema desigualdad de la distribución de la tierra y en la aguda pobreza de la población rural (p.119). Evidencia que el tema de reforma agraria y de restitución de tierras ha sido uno de los ejes centrales para abordar el conflicto armado colombiano, sus orígenes, causas, protagonistas y el impacto que éste ha tenido sobre el desarrollo del país.

De acuerdo con Restrepo (2011), por restitución se entiende la recuperación jurídica y material de los derechos sobre las tierras y/o los territorios, de las víctimas individuales o comunidades étnicas que fueron despojadas de ellas, restableciendo las condiciones presentadas al momento del despojo, sin perjuicio de la eventual formalización de derechos que acompañe la acción restitutiva. (p. 76).

Describir el conflicto armado en Colombia ha sido una labor que han emprendido entre muchas otras entidades, el Centro de Memoria Histórica, que a lo largo de su trabajo han establecido los orígenes, causas, consecuencias y perspectivas – de acuerdo a la visión e investigación de los diferentes académicos-, cuyo punto de encuentro es sin duda alguna el tema rural y agrario, precisamente por las grandes brechas existentes materializándose en descontento social que ha permitido que el conflicto se prolongue por más de 50 años con sus ya bien conocidas consecuencias.

⁹ Esta época fue estudiada por el Centro de Memoria Histórica, en el informe de Basta Ya “La violencia bipartidista se transforma en violencia subversiva (1958-1982).

La Comisión de la Verdad, por su parte, ha realizado un trabajo investigativo que arroja un insumo importante para reconstruir la memoria histórica del país y que la violencia perpetrada por grupos al margen de la ley y por el propio Estado contribuyan como medida de reparación, verdad y justicia, para que nunca más se repita la historia de violencia y de una vez por todas los colombianos puedan convivir de manera armónica a través del diálogo, respetando ideales, convicciones y creencias sin distinción alguna.

El censo agropecuario que se adelanta por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural contribuirá a que se cuente con información actualizada del sector rural, concentración de la tierra, cultivos, ganadería, etc., para así consolidar un registro estadístico que permita construir un diálogo permanente entre los distintos actores y responder a través de políticas públicas a los problemas agrarios. El pacto agrario es un buen ejemplo de iniciativas y debate entre las organizaciones sociales de campesinos, el gobierno nacional y la empresa privada, para establecer acuerdos conjuntos y construcción de visiones en torno a la ruralidad, con compromisos, seguimiento y evaluación de lo acordado.

La Unidad de Restitución de Tierras es precisamente la entidad encargada de adelantar los distintos procesos administrativos para que las tierras que han sido despojadas retornen a sus dueños. Como es bien sabido el proceso no ha sido nada fácil por la complejidad y amenazas que ha tenido el mismo, sin embargo, el reto es grande para que paulatinamente sea cumplida la misión de la Unidad de *Conducir a las víctimas de abandono y despojo, a través de la gestión administrativa para la restitución de sus tierras y territorios, a la realización de sus derechos sobre los mismos, y con esto aportar a la construcción de la paz en Colombia* (Unidad de Restitución de Tierras, 2015).

La Unidad de Restitución de Tierras es un actor fundamental en el proceso que se adelanta actualmente para reparar de manera integral a las víctimas, la misma tiene grandes desafíos ya que existe una amenaza constante a los reclamantes de tierras que en muchos casos no cuentan con documentos notariales que demuestren la propiedad y el dominio, otros ejemplos que han sido denunciados públicamente son la complicidad que

se ha evidenciado con los notarios para titular de manera irregular lotes y predios a personas que tienen una trayectoria ya registrada en dedicarse a actividades no lícitas, y cuyo proceder es consolidar empresas criminales dedicadas a la expropiación y desplazamiento forzado de campesinos¹⁰. (El Espectador, 2014).

El proceso adelantado por la Unidad de Restitución de Tierras ha sido arduo y complejo. Al igual ha recibido una serie de críticas por la gran expectativa que se generó al crear una nueva entidad que tuviese como una de sus funciones principales restituir las tierras de las víctimas del conflicto. Tanto el proceso de reparación integral de la Unidad y Atención para la Reparación Integral a las Víctimas como el que adelanta la Unidad de Restitución de Tierras ha ido de la mano con el proceso de negociación en La Habana, teniendo en cuenta los intereses que despierta el tema de posesión y dominio de tierras entre los diversos actores involucrados legales como ilegales. El proceso de restitución empezó hace más de cuatro años y distintas organizaciones no gubernamentales han denunciado cómo los reclamantes de tierras han sido objeto de amenazas, asesinatos y otras violaciones constantes a los derechos humanos. Vale la pena destacar los esfuerzos del gobierno nacional para adelantar dicho proceso que actualmente cuenta con unas 80.000 demandas de restitución.

Los procesos de restitución de tierras a diferencia de los que adelanta la Unidad de Víctimas implican procesos más complejos, puesto que, como se mencionó, existen grandes extensiones de tierra que no poseen documentación, ni títulos que hagan más

¹⁰ Al cumplirse tres años de la ley de Víctimas y de Restitución de Tierras distintos medios de comunicación como El Espectador, la revista Semana y analistas políticos como León Valencia realizaron un análisis y breve recuento de cómo ha sido el proceso de restitución de tierras a partir de la sanción de la ley. Como se mencionó el proceso no ha sido nada fácil entre otras por la complejidad administrativa que implica el tema y los distintos actores que intervienen a lo largo del trámite.

Para la Fundación Forjando Futuros llama la atención, que de 73.127 solicitudes presentadas apenas 1.980 han sido resueltas (ver infografía arriba), pero la URT asegura que ya tramitó administrativamente el 25% de los casos y que si no hay más sentencias es porque están en consideración de los jueces. Por el contrario, Sabogal 2016 argumenta que el elevado número de fallos a favor de los demandantes (98%) se debe en parte, al acertado ejercicio de depuración que su entidad hace de las reclamaciones, pues el 40% de las que le llegan no pasan el filtro para llegar a los jueces. Este estudio lo presentaron al cumplirse cuatro años de la ley (artículo escrito por Élder Gutiérrez Roa: Hoy se cumplen cuatro años de la Ley de Víctimas, ¿EN QUÉ VA LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS?

fácil y menos dispendioso el trabajo. Pese a esto una vez más hasta las organizaciones más críticas del gobierno han manifestado que la intención de la ley 1448 de 2011 y el capítulo específico de restitución de tierras ha constituido un gran avance, que sin embargo, se queda corto ya que se necesita el funcionamiento y la articulación de las distintas entidades del orden público nacional para agilizar las reclamaciones vigentes. Por otro lado estas mismas organizaciones han mencionado que las reclamaciones podrían ser de alrededor 360.000, pero los campesinos se abstienen de presentar la respectiva solicitud precisamente por miedo y temor a sufrir represalias que pueden afectar su propia integridad y la de sus familias.

Los reclamantes de tierras se han conformado como organizaciones sociales que buscan el restablecimiento de sus derechos, el reintegro de sus tierras, la garantía de no repetición de cualquier hecho victimizante contemplado en la ley, pero sobre todo que se conozca la verdad y los responsables para así construir memoria de lo acontecido en el país, y lo más importante la reconciliación de los diferentes actores.

El proceso de reparación a las víctimas continuará al igual que el de restitución de tierras por varios años, ya que tanto las estimaciones de número de víctimas y hectáreas de tierras despojadas ha desbordado el pronóstico de los expertos y académicos que han trabajado por largos años temas relacionados con el conflicto armado interno. Si bien es cierto que el tema de restitución de tierras ha sido prioritario para el gobierno del presidente Santos, se necesita un acompañamiento de organismos de control al igual que organismos internacionales, que puedan verificar con base en su experiencia, que las medidas contempladas en la Ley 1448 sean de obligatorio cumplimiento garantizando los derechos de las víctimas.

Capítulo 2.

MODELO DE PUESTA EN AGENDA

El texto *Construcción de la Agenda como un Proceso Político Comparativo* (Cobb, Ross, Ross, 1976) tiene como objetivo presentar la forma en que los distintos asuntos que afectan a una determinada comunidad entran en la agenda pública y se posicionan para ser tenidos en cuenta o no de acuerdo a distintas variables de índole político, intereses económicos, grupos de presión, etc... Se menciona que en la mayoría de las comunidades, el número de futuros conflictos públicos excede la capacidad que tienen las instituciones para resolverlos (...) el proceso en el que las exigencias de diversos grupos de la población se traducen como asuntos que luchan por seria atención de los oficiales públicos, podría bien llamarse construcción de agenda (p. 126).

La construcción de agenda en el caso específico de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, supone por supuesto el desarrollo del conflicto armado interno como se mencionó en el primer capítulo de esta tesis, teniendo en cuenta que por más de 50 años ha permeado el diario vivir de los colombianos, y que el tema con la insurgencia y las víctimas ha representado una preocupación latente por parte de los distintos gobiernos a lo largo del tiempo por llegar a un acuerdo de paz que de por finalizado la confrontación armada y se repare de manera integral a todas las víctimas, independientemente de los actores involucrados: Estado, guerrillas, grupos paramilitares, etc.

Como lo afirma Juan Camilo Restrepo:

Si el diagnóstico que se ha hecho de manera coincidente en Colombia durante muchos años, los historiadores y los sociólogos dicen que el conflicto colombiano siempre ha estado ligado a conflictos de ruralidad y a conflictos agrarios, el Gobierno piensa que con la Ley de Restitución de Tierras, donde el Estado y la sociedad entran como deudor subsidiario, es posible resarcir a las víctimas. Deudor subsidiario, porque los deudores principales son los victimarios, y como el despojo fue de tal magnitud, no hay posibilidades prácticas de que el deudor principal resarza sus deudas con los despojados. p.17).

Es por esto que es indispensable a través de la teoría establecer como se construye la agenda pública, y en el caso especial de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 1448 de 2011, explicar cómo llegó a ser una realidad el hecho de tener una normatividad que brinde herramientas a las víctimas para el restablecimiento de derechos y reparación integral que sin embargo cómo se mencionará más adelante ha sido objeto de críticas por su difícil proceso de implementación en el caso puntual de restitución de tierras.

Teniendo en cuenta esto, la obra de Cobb será el marco teórico para explicar que en la Ley de Víctimas el tema de Restitución de Tierras se incluyó como un capítulo, en donde entre otras se establece la creación de una entidad especializada para abordar una de las reclamaciones de las víctimas, para que se les devuelvan y otorguen títulos actualizados, conforme a la ley, de sus tierras y predios despojados en el marco del conflicto armado interno. De igual forma este tema constituye especial atención puesto que una vez más el capítulo I de esta tesis menciona que en el siglo XX se formularon leyes específicas cuyo propósito era atender la problemática de tierras y así tratar de establecer una reforma agraria que diera respuesta oportuna a las necesidades crecientes del sector rural; sin embargo como es bien conocido, en La Habana se adelantó un proceso de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC en donde el primer punto negociado y acordado entre las partes fue: Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral, que será abordado en la segunda sección de este capítulo.

En cuanto a los modelos de construcción de agenda para el caso específico que atañe a esta tesis hay que mencionar dos momentos: el primero, cuando se presenta el proyecto de ley de víctimas en el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez por iniciativa del partido liberal; y el segundo, cuando ya es elegido el presidente Juan Manuel Santos y decide apoyar el proyecto de ley de víctimas con un componente adicional incluir el tema de restitución de tierras para así contar con una política pública de víctimas.

Como se mencionó a través del recuento histórico en el primer capítulo sobre el problema de tierras que para varios teóricos y expertos ha sido causa principal del conflicto armado colombiano, las víctimas que ha dejado el mismo, suscitó una serie de normatividades, sentencias y pronunciamientos a lo largo del tiempo y que de acuerdo a la coyuntura abordaban el tema específico de las víctimas. Para dar una claridad al respecto revisar el anexo N°1 (en donde se hace un breve recuento, de los antecedentes de la ley de Víctimas y de Restitución de Tierras).

2.1 PROCESO LEY DE VÍCTIMAS 1448 DE 2011

Para empezar a desarrollar este tema hay que mencionar que el 17 de junio de 2009 en el Congreso de la República se hundió la ley de víctimas, en donde el gobierno nacional del entonces presidente Álvaro Uribe con su coalición en el congreso no aprobaron la misma argumentando inviabilidad fiscal. Este proceso representó para las víctimas un duro golpe, puesto que no fue posible que se hiciera una política pública que favoreciera de manera integral a los colombianos que habían padecido el conflicto armado interno. Vale la pena destacar que un punto trascendental en el proyecto de ley que presentó y lideró el partido liberal, menciona que en Colombia existe un conflicto armado interno, por ende la necesidad de que el Estado formule un instrumento de política, que atienda y responda, tanto a sentencias de la Corte Constitucional, como a pronunciamientos de la comunidad internacional, por la masiva violación a los derechos humanos por parte de actores armados al margen de la ley como del Estado.

Bajo la administración del presidente Álvaro Uribe Vélez se presentó el proyecto de ley de víctimas que tuvo serios reparos y críticas por parte del gobierno, específicamente del entonces ministro de Hacienda y Crédito Público Oscar Ivan Zuluaga, quién presentó un concepto desfavorable al proyecto argumentando inviabilidad fiscal teniendo en cuenta las reparaciones económicas que tendría que hacer el Estado al igual que la creación de una entidad a nivel nacional que se encargara de las víctimas del conflicto armado interno; sin embargo, el punto más importante y que fue objeto de

debate a nivel nacional fue cuando el presidente Álvaro Uribe mencionó que en Colombia *no existe conflicto armado interno* por lo cual uno de los artículos más importantes de ese proyecto era reconocer a las víctimas como se lee a continuación

Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. (Ley de víctimas y restitución de Tierras 1448 de 2011, artículo 3, pág. 9).

En particular, el modelo de *iniciativa externa* representa el proceso por el cual surgen los asuntos en grupos no gubernamentales y luego son expandidos lo suficiente para alcanzar, primero, la agenda pública y finalmente, la agenda formal (Cobb, Ross, Ross, 1976, Pág. 128). Este modelo específicamente puede asociarse al que se presentó en el gobierno de Uribe ya que hay que mencionar que uno de los congresistas que lideró el proceso del proyecto de ley fue Juan Fernando Cristo quién trabajó de la mano con organizaciones de víctimas en la construcción de dicha iniciativa.

El modelo presenta cuatro fases, el primero es de *Iniciación* es la articulación de una queja en términos muy generales, hecha por un grupo externo a la estructura gubernamental formal; *Especificación* en donde diversas peticiones pueden ser derivadas de una queja común y puede ser expresada por varios miembros del grupo; *Expansión* con el fin de tener éxito en entrar a la agenda formal, los grupos externos deben crear suficiente presión o interés para atraer la atención de quienes toman las decisiones. En esta fase los autores identifican a unos actores a destacar los *grupos de atención* que son grupos en la población que probablemente saben del conflicto desde antes y que pueden ser movilizados relativamente rápido, una vez que el asunto ingrese a la esfera de preocupación del grupo. (...) los grupos de atención están altamente interesados en los asuntos públicos, frecuentemente se involucran en controversias sin tener en cuenta los deseos del grupo de identificación; y finalmente la última fase *Entrada* que representa el movimiento de la agenda pública a la agenda formal, donde una seria consideración por parte de los dirigentes puede tomar lugar. (pp. 128 – 130).

Teniendo en cuenta esto, a continuación, se hace un breve recuento de los antecedentes del proyecto de ley, que se hundió a mediados del 2009:

En el 2007 “una vez fue aprobado el texto del proyecto en Plenaria del Senado de la República, se inició un proceso de consulta en distintas regiones del país. (...) El programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la mesa del Encuentro Nacional de Víctimas, representada por Viva la Ciudadanía, y la Fundación Social, unieron esfuerzos para convocar y alentar a las víctimas y a las

organizaciones que las representan a participar en la discusión del proyecto de ley 157 de 2007 Senado y 44 de 2008 Cámara “Por la cual se dictan medidas de protección a las víctimas de la violencia”, conocido como “Estatuto de Víctimas”. A través de las audiencias públicas se buscaba recoger las opiniones de los distintos sectores sociales interesados en el tema, para así conferir al debate un carácter más democrático y participativo”. (PNUD, 2011, p.13).

Como lo menciona el documento anteriormente mencionado del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD “desafortunadamente, algunos de los aspectos más importantes del proyecto de ley no contaron con el apoyo del gobierno del entonces presidente Álvaro Uribe, y éste fue archivado durante la etapa de conciliación en el Senado de la República. Esto generó gran frustración entre la sociedad civil, los sectores de la comunidad internacional y los promotores de la iniciativa, quienes, pese a todo, anunciaron que insistirían nuevamente en su aprobación”. (p. 17).

En este punto es importante mencionar que el partido liberal, las organizaciones y colectivos de víctimas, junto con el acompañamiento de la comunidad internacional realizaron un arduo trabajo de recorrer el país y más específicamente zonas afectadas históricamente por el conflicto armado, para recolectar información que serviría de insumo para la construcción del proyecto de ley. Por supuesto la inconformidad, fue más que evidente ante el largo proceso que se adelantó y que en el legislativo no logró contar con el apoyo necesario para materializarse.

Si se revisa el proyecto de ley de víctimas, presentado en el gobierno del presidente Uribe, existe un capítulo específico de restitución de bienes a la población víctima de despojo. Esta restitución no sólo es una de las medidas de reparación del proyecto, sino que es la medida prioritaria para aquellas personas que han perdido su patrimonio o parte de él con ocasión del conflicto.

El articulado sobre restitución ha sido objeto de debate por expertos de la temática. Uno de los argumentos principales de quienes no están de acuerdo con la restitución, ha sido la imposibilidad física y fiscal para reconstruir los patrimonios afectados por el conflicto. Es por esto que las versiones más conservadoras se han negado a la restitución de todos los bienes, pero coinciden con la propuesta de las víctimas y del

partido liberal de la necesidad de restituir los bienes inmuebles –especialmente las tierras– de la población desplazada.

Los debates que surgieron en la construcción del proyecto de ley al interior del partido liberal fueron divididos, ya que un grupo importante consideraba que la restitución al ser parte del concepto de reparación integral debería ir en la ley de víctimas. Por su parte estaban aquellos que consideraban que el tema de tierras debería ir en una ley autónoma, con lo cual se evitaría que los debates que tendría el trámite respectivo del proyecto de víctimas en el Congreso, limitara su aprobación. Finalmente, estos argumentos lograron conciliarse y se construyó de manera participativa un proyecto de ley de víctimas y de restitución de tierras.

Con la elección del presidente Juan Manuel Santos en Junio de 2010, se logró un trabajo articulado en donde el proyecto de ley de víctimas y de restitución de tierras, se radicó el lunes 27 de septiembre de 2010, por el mismo presidente, ante la Cámara de Representantes; se incluyeron nuevos conceptos respecto al anterior proyecto. La Unidad Nacional, conformada por los partidos liberal, conservador, la U y cambio radical acordaron en su agenda programática, incluir la iniciativa, como una prioridad para ser estudiada en el legislativo y hacerla una realidad.

En la gaceta 63 de marzo de 2011, en las consideraciones se menciona que los partidos políticos presentaron la iniciativa más ambiciosa para el país la ley de víctimas (Pág.2). De igual forma el documento del PNUD menciona que

El proyecto de ley No. 157 de 2007-Senado y 044 de 2008-Cámara, y el que cursó en el Congreso para convertirse en la actual Ley de Víctimas, comparten un objetivo similar:

“establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas en beneficio de las víctimas, dentro de un marco de justicia transicional que permita resolver los problemas derivados de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de los derechos constitucionales”. (P. 61).

Por supuesto que el proyecto de ley fue analizado integralmente por los miembros del Congreso, que conocían de antemano la iniciativa y la prioridad del mismo en la agenda legislativa. Para la fecha en qué se radicó el proyecto, y con el acuerdo de la *unidad nacional*, era claro que esta política pública tendría prioridad en dicha legislatura. Funcionarios públicos como el ministro de agricultura Juan Camilo Restrepo fueron claves en el proceso y seguimiento a la ley, puesto que precisamente ha sido un abanderado de los temas agrarios y se destacó por su experticia en la temática de tierras y de restitución.

Es menester mencionar que el proyecto al que se hace mención se vota negativamente por parte del Congreso y se solicita que se archive posteriormente. Ya con el actual presidente Juan Manuel Santos Calderón al iniciar su gobierno en agosto de 2010 se establece un acuerdo programático¹¹ entre distintas fuerzas políticas, entre estos el partido liberal en donde uno de los principales y más importantes puntos es incluir en la *agenda formal* - que es la lista de asuntos que los dirigentes han aceptado para seria consideración (...) Nuestro interés en la agenda formal es limitado a esos asuntos que reciben gran atención por los dirigentes, y no incluye asuntos de “seudo agenda” (p. 126) - el tema de la ley de víctimas que se archivó con anterioridad¹².

El caso especial de la ley de víctimas y de restitución de tierras otorga un marco normativo de obligatorio cumplimiento para el restablecimiento de derechos a los colombianos víctimas del conflicto armado interno. Por su parte la sentencia de la Corte Constitucional T-025/2004 en donde insta al Estado a dar respuesta a las demandas de los desplazados y por supuesto por la creciente necesidad de tener una política pública de víctimas en Colombia, conllevó a que grupos y colectivos que representan a las víctimas, como lo indica Cobb, Ross, Ross en el modelo de iniciativa externa, lograron específicamente que ese llamado *grupo de atención* lograra que el proyecto de ley una vez más se presentara en el Congreso. Por supuesto que este *grupo de atención* contaba con

¹¹ Revisar noticia en el siguiente link <http://www.semana.com/nacion/elecciones-2014/articulo/juan-manuel-santos-recibio-el-aval-del-partido-liberal/377676-3>, en la misma se destaca el acuerdo programático entre el partido liberal y el presidente Juan Manuel Santos Calderón

¹² El proyecto de ley fue exactamente el mismo que precisamente se había hundido en el Congreso y que una vez más ya con el aval del presidente Santos sería llevado nuevamente al legislativo para su estudio y aprobación.

el apoyo y trabajo conjunto de políticos de renombre que reconocían la importancia de esta temática en la agenda.

A manera de ilustración en este punto, vale la pena mencionar los candidatos que aspiraban al primer cargo de la nación 2010 – 2014. Rafael Pardo que contaba con el aval y apoyo del Partido Liberal y que se retira de la contienda, quedando como los más fuertes aspirantes Antanas Mockus y Juan Manuel Santos. Este acuerdo programático fue encabezado por Simón Gaviria Jefe único del Partido Liberal, Rafael Pardo, Juan Fernando Cristo y Guillermo Rivera que entraban como colectividad oficialmente a la *Unidad Nacional*.

En virtud del acuerdo el ya presidente Juan Manuel Santos Calderón solicita que al proyecto de ley de víctimas se le incluya el tema específico de *Restitución de Tierras* y así consolidar una normatividad que abarcara de manera integral a las víctimas que ha dejado el conflicto armado interno en Colombia. Este tema incluyó un gran avance puesto que para el primer mandatario era necesario que dentro de la ley se incluyera el tema específico de tierras.

Entre tanto, el economista Juan Camilo Restrepo del partido conservador, quien ha abordado y es experto en el tema de tierras y agrarios, fue uno de los técnicos que se sumó a la iniciativa de agregar el tema de Restitución de Tierras a la Ley de víctimas como un gran marco normativo único en el mundo en donde se contempla la reparación de manera integral en medio del conflicto armado interno. Juan Camilo Restrepo, debido a su conocimiento y experiencia participó en la inclusión del tema de Restitución de Tierras en el proyecto de ley, en donde se presentaron importantes discusiones internas sobre temas como *abandono* o *despojo* y que de igual forma se remontaron a los antecedentes históricos de las reformas agrarias anteriormente planteadas desde el gobierno nacional como son la de Alfonso López Pumarejo, Carlos Lleras Restrepo y lo acontecido con el Pacto de Chicoral bajo el gobierno de Misael Pastrana Borrero. Es menester mencionar que en Colombia el partido conservador ha tenido una gran influencia sobre los temas

agrarios específicamente contando con una participación importante en el Ministerio de Agricultura y demás entidades relacionadas con el sector rural.

El entonces Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural Juan Camilo Restrepo Salazar explicó este proceso como se menciona a continuación

Quando inició este gobierno, se plantearon dos ideas desde el punto de vista técnico legislativo con las cuales se atendería a la población víctima de la violencia y del despojo de tierras. La primera, presentar dos proyectos de ley diferentes, uno de víctimas y otro de restitución de tierras. La segunda, una sola normativa que recogiera todo, teniendo en cuenta que, en el fondo, los despojados violenta e injustamente de sus tierras son una parte del género víctimas. En tal sentido, todo quedó incluido en una sola normativa donde la restitución de tierras es uno de los capítulos de la ley de víctimas El tema de la restitución de tierras es apenas parte de un todo, dentro de la visión del actual gobierno en materia agraria (Restrepo, 2011, p. 3)

De cara a esta situación el proceso de incluir el tema de Restitución de Tierras en el proyecto de ley daba apertura a consolidar un gran proyecto que incluiría dos temas claves en la nación: las víctimas del conflicto armado y la restitución de tierras que por causas del conflicto armado han sido despojadas a la fuerza. Este complejo y arduo proceso contó con la participación de distintos sectores, entre otros de las organizaciones de la sociedad civil víctimas y la academia que daban sus puntos de vista sobre el proyecto.

En adelante se conocía de antemano que el presidente Santos y la Unidad Nacional respaldarían el proyecto de ley para que surtiera todos los debates y fuera finalmente una realidad. Los tropiezos con los que contó el proyecto de ley con anterioridad habían sido superados puesto que el eje central de la Ley es que se reconoce que en Colombia hay un conflicto armado interno, por ende, el Estado está en la obligación de reparar y restituir a las víctimas.

En la construcción de agenda como un proceso político comparativo se mencionan los niveles de agenda y combinación de modelos de construcción de agenda, y destaca que estos son modelos más conceptuales que empíricos. La mayoría de acontecimientos en la construcción de agenda serán ciertamente más complejos, combinando modelos, así como niveles de agendas. En la mayoría de sociedades, un asunto puede posiblemente

aparecer en muchas agendas. (P.140); teniendo en cuenta esto en el caso de la Ley de víctimas y de restitución de tierras se presentó la combinación de modelos *iniciativa externa* –que se explicó con anterioridad- y *movilización*, como lo explican los autores:

El *modelo de movilización* describe políticas y programas que los dirigentes quieren mover de la agenda formal a la agenda pública, la fase de *iniciación* es cuando un nuevo programa o política es anunciado por un prominente líder político; en la fase de *especificación* los líderes esperan aclarar el programa al público y al mismo tiempo construir apoyo y hacerle saber a los ciudadanos lo que se requiere de ellos; en la *expansión* aunque los nuevos programas se pueden convertir en la política del gobierno tan pronto como sean anunciados, la implementación es a menudo supeditada a la aceptación del público y cambios de comportamiento (...), y finalmente en la fase de *entrada* el problema de la entrada es de pasar de la agenda formal a la agenda pública, ya una parte significativa del público viene a reconocer el programa del gobierno como lidiando con un problema importante (Cobb, Ross, Ross, p. 134-137).

Es necesario mencionar que el modelo de movilización de acuerdo con los autores se presentó cuando el actual presidente de la República Juan Manuel Santos priorizó el tema de víctimas y restitución de tierras como prioridad en la agenda de gobierno para ser discutido y debatido por el Congreso de la República, por supuesto, las organizaciones que representaban a las víctimas apoyaron que se incluyera la iniciativa nuevamente para su estudio, la gran diferencia en este caso es que el mismo presidente incluyó la temática como su apuesta a lo largo de su período presidencial, lo que auguraba éxito en el proceso.

La radicación del proyecto de ley “*Por el cual se dictan medidas de atención y reparación integral a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario*” se dio en el mes de septiembre de 2010 en la Cámara de Representantes. Los autores fueron los representantes Guillermo Abel Rivera Flórez, German Varón Cotrino, y Carlos Alberto Zuluaga Diaz quienes fueron abanderados del tema desde un inicio y que se empeñaron en sacar adelante el proyecto. La formulación de la Ley de víctimas tenía como objetivo reparar por parte del Estado colombiano de manera integral a las víctimas teniendo en cuenta la jurisprudencia y sentencias de la rama judicial respecto a los derechos de las mismas. Por otra parte, esta nueva normatividad garantizaba la atención integral de los colombianos a lo largo del conflicto

armado interno. Es menester mencionar que el mismo presidente de la República Juan Manuel Santos el 27 de septiembre de 2010¹³ asistió a la radicación del proyecto e hizo la respectiva presentación de la ley.

No obstante, el proceso de revisión y debate del proyecto de ley contó con álgidas discusiones en temas tan importantes para la restitución de tierras como son el *abandono* o *despojo* puesto que en la construcción de la misma debían tenerse en cuenta cada minuta por las implicaciones jurídicas y económicas que generaba la normatividad propuesta. De igual forma determinar el año en que se empezarían a reconocer a las víctimas suscitó otro tema importante en los procesos de negociación y debates del proyecto, puesto que para algunos, el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán, líder político, fue el punto de quiebre en donde la violencia en Colombia surgió hasta nuestros días; sin embargo, era evidente que la ley debía contener unos topes específicos tanto en fecha de inicio como un plazo prudente para que los colombianos que se considerasen víctimas pudiesen presentarse ante la autoridad competente y seguir el trámite administrativo respectivamente.

La decisión de tomar el año de 1985 como el inicio de aplicabilidad de la Ley responde a temas fiscales y viabilidad económica. Las proyecciones económicas y por supuesto la participación del Ministro de Hacienda de aquella época Juan Carlos Echeverry fueron determinantes para que se estableciera los costos económicos que implicaría una norma de semejante magnitud y que muy seguramente el cálculo del número de víctimas superaría las expectativas y proyecciones que se hicieron inicialmente. No obstante, hay que mencionar que las condiciones económicas del país eran distintas a la actualidad en donde entre otros factores los *commodities*, estaban en el mercado internacional a un precio alto dejando divisas considerables e importantes al gobierno nacional que daban

¹³ En dicha fecha se presentó el proyecto de ley en donde el presidente en su discurso destacó a los partidos políticos por su activa participación en la formulación de la Ley “El Partido Liberal llevó su iniciativa a la Mesa de la Unidad; el Partido Conservador también llevó su propio proyecto, y el Partido de la U y Cambio Radical supieron enriquecer las fórmulas planteadas y participaron activamente hasta lograr este proyecto de consenso, que es un verdadero ejemplo de concertación política en aras del bien común. (Se adjunta como anexo N°2, el discurso presidencial).

garantía para la reparación integral a las víctimas. Hoy en día las condiciones han cambiado drásticamente por la caída del precio del petróleo, que ha afectado de manera sustancial las finanzas públicas y por ende la reparación a las víctimas.

En virtud de la importancia y talante de la ley, la participación ciudadana era indispensable para que se conociera a cabalidad y el impacto que la misma generaría entre las más de ocho millones de víctimas que hoy en día se encuentran registradas en el Registro único de víctimas, como se menciona en la lectura *Construcción de la Agenda como un Proceso Político Comparativo* refiriéndose al modelo de movilización. Organizaciones como la *Fundación Social* y distintas agrupaciones que tenían su origen y trabajan por el tema de víctimas acompañaron al entonces Senador Juan Fernando Cristo en la formulación de la normatividad que beneficiara a los colombianos, sin ninguna distinción, que habían padecido las consecuencias de la guerra en el territorio nacional. Al respecto en la lectura construcción de la agenda como un proceso político comparativo se hace mención específica al tema:

Es un intento para llamar participantes adicionales al esfuerzo de implementar el programa, ya que se muestra a estos grupos particulares cómo el programa es de importancia para ellos. El asunto empieza con el grupo de identificación, que en este caso consiste en líderes políticos que anuncian el nuevo programa. El primero lleva el asunto a los grupos de atención, buscando declaraciones de apoyo, también como explicar en un ambiente más privado lo que significa el nuevo programa, y la forma en que el grupo participaría en su implementación. (Cobb, Ross, Ross Howard, 1976 p. 136).

Surgido el trámite en el Congreso de la República y la posterior revisión por parte de la Corte Constitucional se aprobó la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras 1448 del 10 de junio de 2011 que fue sancionada por el presidente de la República Juan Manuel Santos Calderón con presencia del secretario general de las Naciones Unidas Ban Ki – Moon. En su discurso¹⁴ de sanción presidencial destacó la labor de los congresistas y de las organizaciones de víctimas que participaron en el proceso y que se materializaba con la ley.

¹⁴ Ver http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Junio/Paginas/20110610_07.aspx

La Ley de Víctimas que hoy sancionamos es el fruto de arduos meses de trabajo, en el que participaron diferentes instancias del Gobierno, dentro de las que destaco al Ministerio del Interior de Justicia, su Ministro Germán Vargas Lleras; el Ministerio de Agricultura, su Ministro Juan Camilo Restrepo, y la Agencia Presidencial para la Acción Social, su Director Diego Molano. Es también el fruto del debate y la discusión constructiva con diversas organizaciones sociales.

Muchas gracias, en particular, a las organizaciones de víctimas, no sólo por sus aportes a esta ley, sino por su esfuerzo continuo y denodado por hacer valer las voces de tantos colombianos que si no fuera por ustedes— se habrían esfumado en el silencio. (Ver nota al pie discurso presidencial).

En palabras del ex ministro de agricultura Juan Camilo Restrepo

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras crea los mecanismos para que los campesinos despojados o que hayan abandonado sus tierras, accedan a la justicia. Esto favorece su participación en el proceso de restitución de tierras en un marco de justicia transicional nuevo en el país, que consiste en un conjunto de medidas excepcionales, especiales y ágiles, que adecúan la justicia y las instituciones estatales a las necesidades de las víctimas, en pro de avanzar en la construcción de la paz y la reconciliación nacional. (Política integral de tierras, 2011, pág. 19).

Por otra parte, Juan Camilo Restrepo mencionó

La paz duradera del país —siempre se ha dicho pasa por el meridiano de la solución de los conflictos agrarios. Hoy se ha dado un paso decisivo en esta dirección que bajo ninguna circunstancia riñe con el derecho de propiedad legítimamente adquirido, ni con los honestos campesinos agrícolas, que son la inmensa mayoría del país.

Con la aprobación de esta ley han ganado una batalla decisiva la justicia, la paz y la solución de los problemas agrarios. (P. 253).

La arquitectura institucional que se emprendió por parte del gobierno del presidente Santos en su primer mandato permitió que las condiciones hacía que las víctimas del conflicto armado interno fueran una prioridad en la agenda, que se garantizara a través de las medidas un proceso de reparación integral contemplado en la ley, y que al mismo tiempo se dieran las condiciones para entablar un proceso de diálogo en la Habana que de por finalizado el conflicto armado interno. Es menester mencionar una vez más que el mismo presidente Juan Manuel Santos otorgó el apoyo para que el proyecto de ley de víctimas, fuera presentado al Congreso ya bajo su gobierno, al contar con el apoyo de la *Unidad Nacional* y lo más importante a destacar fue la inclusión del tema de restitución de tierras que responde precisamente a la necesidad de dar solución al conflicto armado interno, reparando a las víctimas y retornando las tierras que históricamente han sido arrebatadas a los campesinos.

Si bien es cierto, las críticas a la ley y a los procesos administrativos no se han hecho esperar al considerar que precisamente en el caso específico de la restitución, la falta de un sistema de información nacional que de cuentas del número exacto de hectáreas de tierras que pertenecen al Estado y cuántas a causa de la violencia han sido despojadas a los campesinos, limita en gran medida el trabajo de la Unidad de Restitución de Tierras. De igual forma los intereses que este tema despierta entre distintos actores que han sido atacados y asesinados por ser férreos defensores de Derechos Humanos y hacer un acompañamiento a los reclamantes de tierras, que por décadas han esperado que el Estado brinde todas las garantías y condiciones para la construcción y desarrollo de un campo sostenible en donde se erradique la pobreza y pueda el sector rural ser un motor de desarrollo y construcción de paz en el postconflicto.

Para dar una mirada a las críticas que se han hecho en especial al tema de restitución es importante mencionar que el 21 de abril de 2015 el Congreso de la República realizó una revisión del tema específico de restitución de tierras y de acuerdo al senador Armando Benedetti:

Aunque se deben restituir seis millones de hectáreas, va solamente algo más de 94.000. A marzo de 2015, hay 1.041 sentencias restitutivas, que devuelven 94.156 hectáreas de tierra. Para lograr la meta y entregar las 6.000.000 hectáreas que se calculan fueron despojadas violentamente, la Unidad de Restitución de Tierras tendría que devolver 984.307 hectáreas por año. “Debería haber 360.000 reclamaciones de tierras ya resueltas y solamente hay 2.000. No ha pasado absolutamente nada en la restitución de tierras”, manifestó. De acuerdo con las cuentas hechas por el senador, con los actuales avances y al ritmo que van hoy, se necesitarían 500 años para restituir los seis millones de hectáreas que se prometieron. “Con la restitución de tierras está más que claro que se está en deuda con las víctimas del conflicto armado”, insistió. (Artículo tomado del diario El espectador, (El Espectador, 2015)

Este corte de cuentas a la política de restitución de tierras muestra que la implementación de la política no ha sido ni será nada fácil puesto que el mismo gobierno nacional ha reconocido que el proceso administrativamente es complejo y que el papel de los jueces en el mismo es de vital importancia, por su parte la dilación de tiempos, la tramitomanía, la falta de información precisa han sido un obstáculo en tan compleja labor.

Como lo menciona el ex ministro Juan Camilo Restrepo al referirse al tema particular de la restitución de tierras en la ley:

Hay tres grandes focos de dificultad en esta ley (...) la primera dificultad es de tipo jurídico, puesto que alrededor de muchos de los predios por restituir gravitan expedientes, madejas de escrituras, de declaraciones y de pleitos (...) hay múltiples dificultades jurídicas básicamente porque el predio despojado hoy, podría pasar mañana de manos del despojador al testaferro, y del primer testaferro al segundo y del segundo al tercero, y puede ser perfectamente que hoy la tierra esté en manos de un tenedor de buena fe, exento de culpa, que no participó ni en el despojo inicial, ni en los testaferros posteriores. (...) el segundo problema de seguridad, y la tercera dificultad, que aunque menor, no deja de existir, y es una cierta mentalidad refractaria, indiferente, y si se quiere egoísta. (P. 10 -11)

El proceso de restitución de tierras no ha sido ajeno a las críticas, ya que uno de los puntos más álgidos ha sido precisamente en las zonas y territorios donde el conflicto armado interno hace presencia, y los grupos al margen de la ley persisten en su accionar violento, por otra parte la complejidad de los trámites administrativos y tiempos en la administración pública conlleva a que los más férreos opositores critiquen la ley haciendo necesario mecanismos legales y ajustes estructurales para dar resolución de manera pronta a las solicitudes por parte de los reclamantes de tierras. Por su parte las organizaciones de víctimas han exigido al Estado garantía de derechos y protección a los líderes puesto que corren un alto riesgo debido a su labor. Este particular tema ha conllevado a movilizaciones y exigencias de acompañamiento internacional del proceso para que se brinden todas las garantías teniendo en cuenta y como se ha mencionado en repetidas ocasiones, el hecho particular de reparar y restituir a las víctimas en medio del conflicto armado como único caso en el mundo.

En concepto de expertos académicos que han estudiado el tema han surgido una serie de estrategias para agilizar el proceso puesto que como se mencionó en el Congreso de la Republica de acuerdo al debate de seguimiento a la política de restitución de tierras Colombia necesitaría más de 500 años¹⁵ para entregar y titular las tierras que reclaman las

¹⁵ Esta afirmación se dio en el marco del corte de cuentas por parte del Congreso de la República a la política pública de restitución de tierras, revisar el link (Artículo tomado del diario El espectador, <http://www.elspectador.com/noticias/politica/colombia-se-necesitarian-mas-de-500-anos-acabar-restitu-articulo-556232>)

víctimas. De acuerdo con la Unidad de Restitución de Tierras con corte al 1 de abril de 2016, se han presentado 88.640 solicitudes de restitución, y un total de 181.597,5 hectáreas con sentencia restitutiva¹⁶. La importancia tanto del número de víctimas registrada en el Registro Único como la solicitud de restitución de tierras ha sobrepasado los estimativos y cálculos de expertos y formuladores de la política, lo que conllevaría a que la reparación se dilatará en el tiempo, mientras se comprometen recursos fiscales para su sostenimiento sin dejar de tener en cuenta que la situación económica del 2010, fecha del proyecto de ley y la actual coyuntura en donde los precios del petróleo y los *commodities* en general han afectado las finanzas del gobierno nacional.

En consecuencia, el presidente de la república Juan Manuel Santos ha destacado la participación activa de las víctimas tanto en la formulación como en el proceso de seguimiento a la Ley, puesto que el éxito de la misma depende en gran medida de una serie de factores económicos y fiscales, de verdad y reconocimiento, reparación integral, perdón, y por supuesto la firma de un acuerdo de paz que de por concluido la confrontación armada entre el Estado y los grupos armados al margen de la ley.

En adelante las críticas al proceso de restitución de tierras continuará conociendo de antemano el gobierno nacional las limitaciones y dificultades que representa tanto reparar a las víctimas, como entregar y titular predios que representan un notado interés para grupos al margen de la ley y grandes terratenientes y testaferros que han usado su poder e influencia para apoderarse y explotar de manera ilegal tierras arrebatadas a la fuerza a campesinos que por décadas han esperado una reforma agraria integral por parte del Estado, que garantice todas las condiciones necesarias para que la tierra sea productiva y el sector rural sea motor de desarrollo de la economía colombiana.

En virtud de esto, León Valencia en su columna, *Los militares y la restitución de tierras* del 27 de junio de 2015 en la revista Semana, afirma que en tres años de aplicación de la ley no estamos ni en el 5 por ciento de las metas trazadas por el gobierno al

¹⁶ Información tomada de la página de la Unidad de Restitución de Tierras <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>

momento de expedición de la ley (...) La esperanza en la restitución de tierras está muriendo. Es así de triste. Vale la pena dar una mirada al decreto 599 del 21 de marzo de 2012¹⁷, *Por el cual se regula la instancia de coordinación local para la micro focalización e implementación gradual y progresiva del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente*, esto ha conllevado a que los procesos sean más engorrosos puesto que la información para la micro focalización de las tierras que son susceptibles a restitución será información suministrada por parte del Ministerio de Defensa Nacional.

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 1448 de 2011 planteó un gran reto para el Estado colombiano, puesto que las expectativas inicialmente planteadas y el cálculo del gobierno y expertos que participaron en la formulación de la misma han sobrepasado los estimativos. Entidades como la Unidad de Víctimas y de Restitución de Tierras han emprendido una ardua labor en garantizar los derechos de las víctimas y dar cumplimiento a lo establecido en la Ley. De igual forma de antemano se conocían los desafíos de implementación por, entre otros, aspectos la complejidad del territorio colombiano, el conflicto armado interno, la escasa articulación entre las entidades del gobierno que en la mencionada Ley contempla la creación y funcionamiento del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas SNARIV, pero sobre todo los grandes intereses que representa el tema de tierras y una reforma agraria estructural en Colombia.

¹⁷ El decreto en mención ha sido objeto de críticas puesto que expertos en el tema de tierras afirman que con la expedición de la normatividad los procesos se han hecho más complejos al depender del aval del Ministerio de Defensa en decir cuales territorios y cuales no son susceptibles de restitución. Por su parte organizaciones de víctimas y activistas de la restitución, mencionan que el decreto ha sido un obstáculo más a los ya mencionados. En vez de facilitar el proceso se necesita que el ministerio certifique los territorios en donde se puede hacer la restitución. Este decreto no ha caído bien entre las víctimas. Por su parte el gobierno nacional defiende el mismo al mencionar que la seguridad y la vida de los reclamantes es lo más importante y, por ende, se hace necesario garantizar todas las medidas de seguridad para que se cumpla a cabalidad la ley. El debate continua en este tema específico entre los que defienden el decreto y por su parte los miles de reclamantes que consideran que precisamente las fuerzas militares han sido ajenas a la Ley 1448 y no están interesadas en apoyar los procesos de restitución.

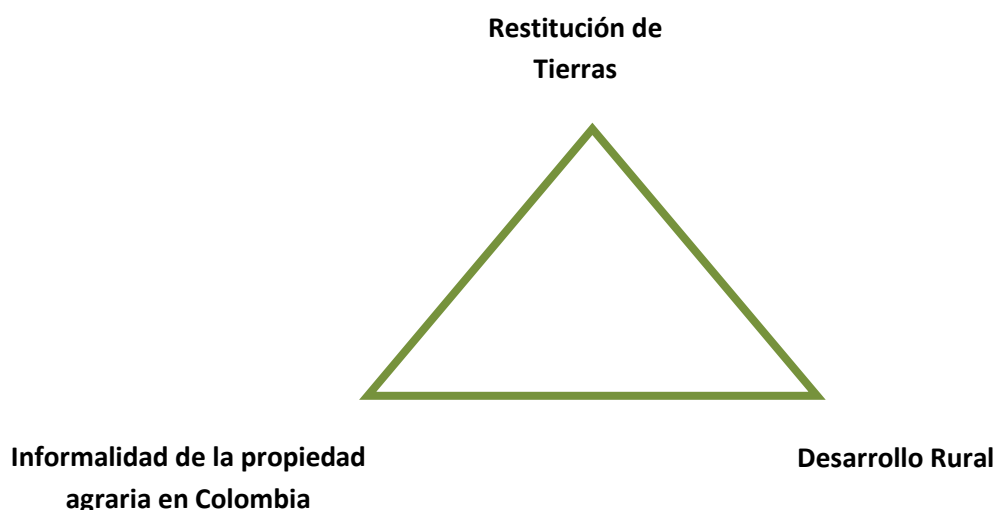
Recientemente el Procurador General de la Nación Alejandro Ordoñez instó al gobierno nacional a revisar minuciosamente el tema de restitución de tierras al afirmar el pasado 10 de abril del año en curso lo siguiente

"El Gobierno los tiene que oír, es su obligación", añadiendo que "el mismo Estado es consciente de todas las falencias de la Ley, la cual quedó mal hecha. La obligación es corregir los errores porque reiterar ese desconocimiento de sus derechos es una auténtica violencia institucional".

"Al evento fueron invitados los ministerios de Agricultura y del Interior, la Superintendencia de Notariado y Registro y la Unidad de Restitución de Tierras. Pretendieron sabotear el evento, no a la Procuraduría, eso es lo de menos, sino a las comunidades de la región, que quieren plantear preocupaciones sobre la aplicación de la Ley, pero aquí está el Ministerio Público escuchando a la ciudadanía para plantearle los temas pertinentes a las autoridades competentes". (...) "Así pretendan crear obstáculos, terrestres o aéreos, seguiré cumpliendo mis funciones", destacó el procurador de los colombianos ante la cancelación de última hora del apoyo aéreo del Ejército Nacional, por orden del Gobierno Nacional, para su traslado a San Alberto (Cesar) desde Bucaramanga (Santander)¹⁸.

Juan Camilo Restrepo en el texto de Política Integral de Tierras menciona el *triángulo de la política agraria* el cual empezó a gestarse con la llegada al poder del presidente Juan Manuel Santos Calderón y, como se describió con anterioridad, en su primer mandato se priorizó el tema de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras como primer componente precisamente de la política agraria. Así lo destaca Juan Camilo Restrepo: #Entonces el gobierno está empeñado en hacer una nueva reforma agraria pero sin tener que salir a comprar tierras, o a expropiar tierras, por cuanto es posible realizarla simplemente movilizand o todas las tierras que están inertes y mal administradas, perdidas, despojadas al mismo Estado, y que pueden complementar el triángulo de la política agraria" (Pág. 17).

¹⁸ Ver noticias de la Procuraduría http://www.procuraduria.gov.co/portal/_El-Gobierno_los_tiene_que_oir_es_su_obligacion___Procurador_Alejandro_Ord_nez_ante_mas_de_1.500_habitantes_de_la_regi_n_de_San_Alberto_Cesar_en_mesa_de_trabajo_sobre_restituci_n_de_tierras.news



Fuente: Elaboración propia de acuerdo al concepto triángulo de la política agraria, Política Integral de Tierras de Juan Camilo Restrepo

Teniendo en cuenta esto, la restitución de tierras es el primer componente de esa visión de política agraria que no es en sí una reforma agraria propiamente dicha, pero sí un primer paso para consolidar una política integral en donde se tenga en cuenta la experiencia de las anteriores fallidas reformas, que se acompañe al sector rural con asistencia técnica para que las tierras sean más productivas, garantizando infraestructura y todas las condiciones para que los proyectos que se emprendan en el campo sean productivos, rentables y se garanticen todas las condiciones necesarias para un desarrollo sostenible, garantizando de igual forma presencia del Estado y oferta como vivienda, salud, servicios públicos, etc., que respondan precisamente a las necesidades de los campesinos y así evitar repetir la historia que por causas de la violencia y ausencia estatal Colombia se ha visto inmersa en un conflicto armado interno.

El proceso de restitución de tierras que adelanta el gobierno nacional ha contado con el visto bueno de la comunidad internacional que pese a las críticas es un primer paso para dar solución y respuesta a las víctimas del conflicto, de igual forma es claro que para llegar a ese desarrollo rural se deben construir políticas públicas que beneficien a los colombianos que habitan el sector rural teniendo en cuenta la experiencia y

acompañamiento de la cooperación internacional y así garantizar un Estado más equitativo para todos. A su vez la ley de víctimas y de restitución de tierras garantiza la reparación integral de los más de 8 millones de colombianos víctimas que ha dejado el conflicto y que responde a una serie de medidas junto con lo que se acordó en La Habana para construir una nación sostenible, equitativa, con desarrollo y justicia social, que pueda dar solución a sus controversias a través del diálogo.

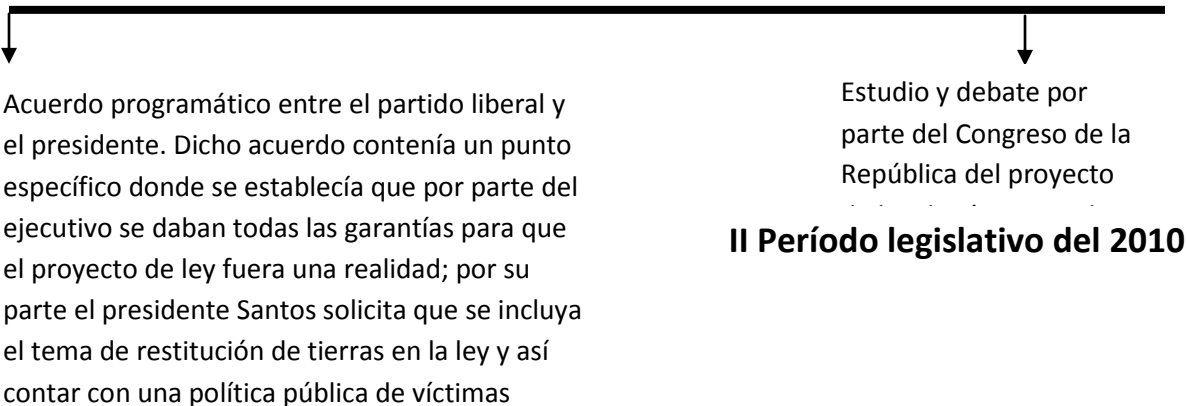
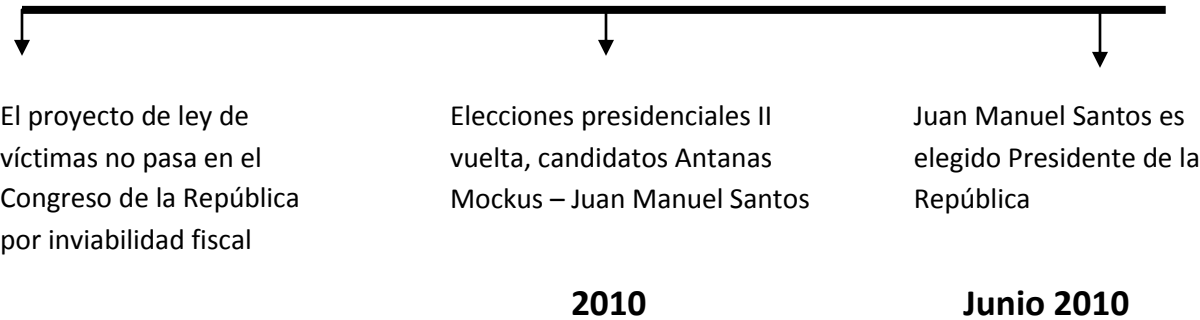
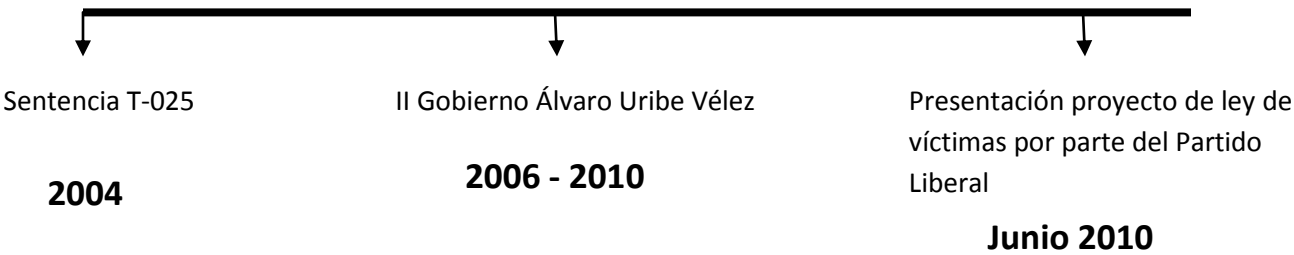
La teoría de Cobb y Ross muestra la construcción y priorización de temáticas en la agenda en la Ley de víctimas. Precisamente se incluyó el tema de restitución de tierras por la importancia y pertinencia con la coyuntura. Por su parte la dinámica política con la llegada al poder del presidente Santos vaticinó desde un primer momento sus prioridades: Por un lado, sacar adelante la Ley de Víctimas integrando la restitución y un proceso de paz con la guerrilla, precisamente donde se garantice entre otras la reparación integral, la no repetición y la verdad de lo acontecido. La construcción de agenda como un proceso político comparativo para el caso colombiano muestra que diferentes fuerzas políticas y sociales confluyeron en la necesidad de contar con una política pública – teniendo en cuenta antecedentes como la sentencia T-025-, que prioriza las víctimas, y por otro lado, reintegrará las tierras arrebatadas a causa de la violencia.

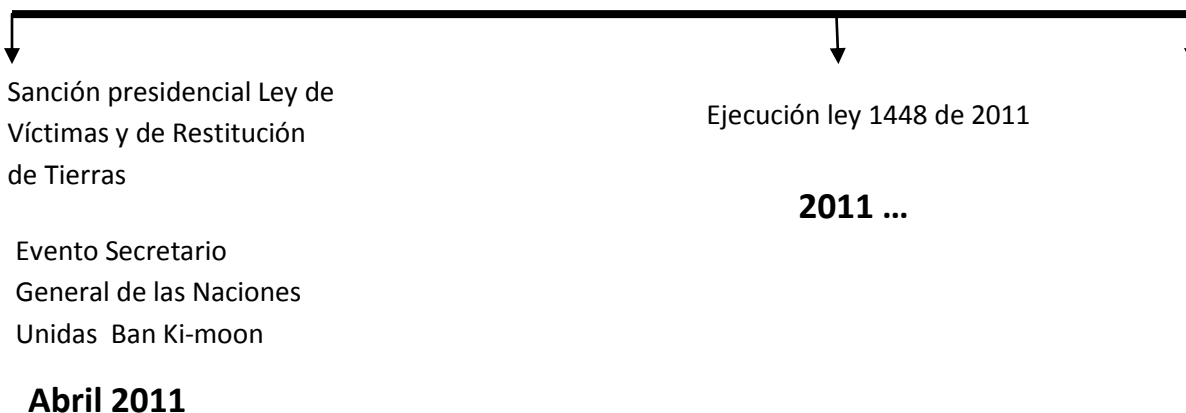
El proyecto de ley de víctimas que se pasó en el segundo período del gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez no contó con el apoyo necesario por parte del ejecutivo para ser ley de la república, sin embargo, el presidente Santos reconoció la importancia del proyecto como un marco normativo específico en donde la política pública de víctimas y de restitución de tierras fuera una realidad para el país. Pese a esto hay que reconocer que las quejas al proceso no se han hecho esperar y que la complejidad de la coyuntura nacional, hace que las críticas sean una constante hacia el gobierno nacional.

En cuanto a la construcción de agenda Cobb, y Ross, Ross, destaca en su lectura las proposiciones transculturales sobre su construcción, la cual identifica diferencias en el proceso entre gobierno (Cobb, Ross, Ross, año pág.127), esto puede verse claramente reflejado en el gobierno de Uribe y en el de Santos, puesto que como se señaló con

anterioridad, el primero no apoyó el proyecto de ley y se hundió en el Congreso. Por su parte el gobierno actual incluyó el tema de restitución de tierras como una política pública marco que garantiza los derechos de las víctimas.

LÍNEA DEL TIEMPO





2.2 ACUERDO DE PAZ EN LA HABANA

Durante el primer gobierno de Juan Manuel Santos se inicia formalmente un nuevo intento de negociación con las FARC-EP para poner fin al conflicto armado con esta organización, el cual se ha prolongado por más de cincuenta años, sin encontrar una solución para alcanzar la paz. Entre febrero y agosto de 2012 la guerrilla de las FARC-EP y el Gobierno de Colombia realizaron una serie de acercamientos logrando como resultado de esta fase exploratoria el documento. “Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”. Este acuerdo propone una agenda de negociación de cinco puntos: 1) política de desarrollo agrario integral; 2) participación política; 3) fin del conflicto; 4) solución al problema de las drogas ilícitas; y 5) víctimas.

El acuerdo señala las condiciones para el inicio del proceso de paz mediante la instalación de una Mesa de Conversaciones en Oslo, Noruega y cuya sede principal es La Habana, Cuba con estos países participando como garantes y los gobiernos de Venezuela y Chile como acompañantes. (Gobierno de Colombia y Farc-EP, 2014, p. 5).

El Gobierno Nacional ha propuesto unos principios rectores que orientan el proceso de paz. En primer lugar, se encuentran las víctimas. El Gobierno parte del reconocimiento del derecho de las víctimas a la verdad, justicia y reparación con garantías

de no repetición¹⁹. Para el gobierno, el fin del conflicto armado garantiza que no haya nuevas víctimas y la satisfacción de sus derechos, mediante la implementación de acuerdos y la consolidación del Estado Social de Derecho en todo el territorio nacional.

Como se mencionó anteriormente, el Acuerdo definió la agenda de negociación que consta de cinco puntos sobre los cuales se ha adelantado el proceso de paz hasta la actualidad²⁰:

El primer punto de la Agenda es la Política de Desarrollo Agrario Integral: *Hacia un Nuevo Campo Colombiano Reforma Rural Integral (RRI)* firmado entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP el 21 de junio de 2013, el cual busca mejorar las condiciones para el acceso y uso de la tierra y tiene como componentes el tema de Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva. Asimismo, contemplan programas de desarrollo con enfoque territorial, infraestructura y adecuación de tierras, desarrollo social en materia de salud, educación, vivienda y erradicación de la pobreza; estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa; asistencia técnica para la producción agropecuaria; subsidios para los campesinos; formalización laboral y sistema de seguridad alimentaria. En el siguiente apartado se ampliará el alcance y los avances de la Política de Desarrollo Rural Integral.

El segundo punto de la Agenda de negociación fue el que tuvo que ver con participación política el cual busca la garantía de los derechos para el ejercicio de la oposición política y abrir nuevos espacios para los movimientos políticos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Se ha propuesto facilitar la creación de nuevos partidos políticos que participen en las contiendas electorales y la creación escaños temporales en el Congreso en las regiones donde el conflicto se ha desarrollado con mayor intensidad,

¹⁹ Ver documento, el tiempo de las víctimas

²⁰ La descripción de los acuerdos contemplados en la agenda de negociación y sus respectivas estrategias se encuentra disponible en el documento Entérese del proceso de paz. Disponible en: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/documentos-y-publicaciones/Documents/Enterease_del_proceso_de_paz_version_imprimible.pdf.

con el fin de garantizar una mejor integración de estas zonas y una mayor inclusión y representación política de esas poblaciones.

A su vez, se plantea la creación de mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas, medidas efectivas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad. Se acordó abrir espacios de participación para la mujer y promover una cultura democrática de tolerancia frente a las ideas políticas.

El tercer punto hace referencia al fin del conflicto como un proceso integral y simultáneo que implica cese al fuego y de hostilidades definitivo por las partes con la dejación de armas por las FARC-EP. Se acordó que el Gobierno creará un Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la política en un marco de garantías de los derechos y libertades. A su vez, se garantizará la seguridad para líderes de organizaciones y movimientos sociales y defensores de derechos humanos en situación de riesgo. En cuanto a las garantías para la oposición, se tiene contemplado abrir espacios para la discusión de un Estatuto para la Oposición.

El cuarto punto es el que tiene que ver con la problemática de las drogas ilícitas. El acuerdo promueve la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito mediante la transformación de las condiciones territoriales de las zonas afectadas y la generación de oportunidades para la comunidad en general, y en particular para aquellas comunidades que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito. Se plantea la creación de un nuevo Programa de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Desarrollo Alternativo de alcance nacional en el marco de la Reforma Rural Integral.

Los territorios serán el eje para la construcción y ejecución conjunta y participativa entre las comunidades y las autoridades nacionales, departamentales y municipales de Planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo. También se contempla la creación de un Plan de Atención Inmediata y Desarrollo de Proyectos Productivos para garantizar el sustento y la seguridad alimentaria de los cultivadores.

Las minas antipersonales son una dificultad en los territorios donde mayor intensidad ha tenido el conflicto armado. Es por eso que se adelantará un Programa de Desminado y limpieza de áreas del territorio nacional afectadas por minas antipersonal y de manera especial de los territorios donde se adelante el programa de sustitución de cultivos ilícitos.

Frente al consumo de drogas ilícitas, se ha acordado que el gobierno nacional diseñará el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas y la coordinación de un proceso participativo de revisión, ajuste y puesta en marcha de la política pública frente a las drogas. El Narcotráfico ha contribuido a incrementar esta problemática, para lo cual el Gobierno Nacional ha acordado diseñar una estrategia integral para reforzar y ampliar la lucha contra el crimen organizado. Con este objetivo se tendrá una nueva estrategia de política criminal, de lucha contra los activos involucrados en el narcotráfico, así como una nueva estrategia de lucha contra la corrupción frente al narcotráfico.

El quinto punto es sobre las víctimas del conflicto armado. Los acuerdos que se han logrado entre el Gobierno y las FARC-EP en La Habana tienen el propósito de promover, proteger y garantizar los derechos de las víctimas. Se han acordado 10 principios sobre los cuales se adelanta la discusión sobre el tema de las víctimas. El primero de ellos es el reconocimiento de las víctimas, no solo a partir de su condición a causa del conflicto, sino en su condición de ciudadanos con derechos. El segundo lugar se encuentra el

reconocimiento de la responsabilidad de las partes frente a las víctimas. El tercero principio es sobre la satisfacción de los derechos de las víctimas que arrojen los acuerdos en la mesa de negociación. El cuarto es sobre la participación de las víctimas en el marco de los acuerdos sobre la satisfacción de sus derechos con ocasión del conflicto armado. En quinto lugar, se tiene el principio de la verdad y esclarecer lo sucedido a lo largo del conflicto, incluyendo sus múltiples causas, orígenes y sus efectos, como parte fundamental de la satisfacción de los derechos de las víctimas.

El sexto principio sobre el que se discute en este punto es el derecho a la reparación de las víctimas quienes tienen el derecho a ser resarcidas por los daños que sufrieron a causa del conflicto. El séptimo son las garantías de protección y de seguridad para proteger la vida y la integridad de las víctimas. El octavo principio se refiere a las garantías de no repetición para las víctimas, lo cual supone la terminación del conflicto de modo que no se repitan las violaciones a los derechos humanos. El noveno principio se refiere a la reconciliación al darse la satisfacción de los derechos de las víctimas para la sana convivencia entre la sociedad. Por último, se tiene el enfoque de derechos sobre el cual el Estado tiene el deber de promover y proteger todos los derechos y las libertades fundamentales, y todos los ciudadanos el deber de no violar los derechos humanos de sus conciudadanos. En atención a los principios de universalidad, igualdad y progresividad y para efectos de resarcimiento, se tendrán en cuenta las violaciones a estos derechos que a causa del conflicto hubieran tenido los derechos económicos, sociales y culturales.

El sexto punto se refiere a la implementación, verificación y refrendación del Acuerdo Final que da inicio a la implementación de todos los puntos acordados. Se requiere de la creación de un esquema de implementación, que tenga un seguimiento a nivel territorial de lo acordado con comisiones de seguimiento y verificación y se cuente con acompañamiento internacional.

2.3 POLÍTICA DE DESARROLLO AGRARIO INTEGRAL²¹

Este primer punto de la Agenda surgió como resultado del consenso entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP de las 100 propuestas mínimas para una política de desarrollo rural y agrario presentada por la guerrilla de las FARC. El planteamiento de la guerrilla es una propuesta que incide en el modelo de desarrollo mediante una reforma integral con un componente ambiental prioritario con la apertura de espacios democráticos para la participación política y con la propuesta de una Asamblea Nacional Constituyente para su institucionalización en el país.

Posteriormente, y como resultado del acuerdo entre las partes se firmó el acuerdo *Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral (RRI)* que busca hacer una reforma estructural del campo que mejore las condiciones de vida de la población rural. Se pretende erradicar la pobreza rural extrema y disminuir en un 50% la pobreza en un plazo de 10 años, la promoción de la igualdad, el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad, la protección y disfrute de los derechos de la ciudadanía y la reactivación del campo, especialmente de la economía familiar. (Gobierno de Colombia y Farc-EP, 2013, Pp. 3).

Para el gobierno la transformación del campo debe contrarrestar los efectos del conflicto y mejorar el desarrollo del campo debido a que ha sido condición que ha promovido la duración de la violencia; para las FARC-EP el desarrollo del campo debe solucionar las causas históricas del conflicto, en materia de la propiedad de la tierra y su concentración, la exclusión de los campesinos y el atraso de las zonas rurales.

El desarrollo rural integral debe impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país. Éste es determinante para la integración regional y el desarrollo social y económico del país, para la erradicación de la pobreza, la promoción de la igualdad, y el fin de la violencia.

²¹ Véase la sección: *Acuerdo sobre política de desarrollo agrario integral. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI)*.

La Reforma Rural Integral parte del reconocimiento del papel que juega la economía campesina para el desarrollo del campo, la generación de ingresos y la formalización del empleo, por cuanto los mayores esfuerzos se realizarán hacia la población más vulnerable carente de ingresos estables de modo que se fortalezca la producción del campo y mejoren sus condiciones de vida.

En materia de alimentación y nutrición, se busca garantizar la disponibilidad y acceso suficiente a los alimentos requeridos para una nutrición adecuada, especialmente en los niños, niñas, mujeres y adultos mayores como resultado de una mayor producción de alimentos y generación de ingresos.

El Acuerdo sugiere que es necesaria la participación de las comunidades para la efectividad y transparencia de la Reforma Rural Integral ante lo cual se abrirán los espacios institucionales requeridos para que la comunidad manifieste sus necesidades y tengan la capacidad de incidir en la planeación, implementación y seguimiento de lo acordado. Por medio de los incentivos a la participación se busca la inclusión de los campesinos en la vida social, política económica y cultural del país.

Adicionalmente, se requiere de un ordenamiento socio ambiental por parte de los campesinos, las comunidades indígenas, negras afrodescendientes, raizales y palenqueras para cerrar la frontera agrícola y transformar las condiciones actuales del campo para lo cual se reconocerá y apoyará las Zonas de Reserva Campesina y las formas asociativas. La Reforma Rural Integral se aplicará en todo el territorio nacional y su implementación se realizará de manera prioritaria en los territorios más afectados por la violencia y la pobreza, por medio de programas de desarrollo con enfoque territorial.

El enfoque territorial es la base de los planes y programas que se adelanten como parte de la Reforma Rural Integral, lo que implica reconocer las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades rurales.

El Gobierno Nacional y las FARC-EP acordaron 11 principios orientadores para la Reforma Rural Integral establecida en la Agenda del Acuerdo General²².

1. Transformación estructural: transformación de la realidad rural con equidad y democracia.
2. Bienestar y buen vivir: el objetivo final es la erradicación de la pobreza y la satisfacción plena de las necesidades de la ciudadanía de las zonas rurales, de manera que se logre en el menor tiempo posible que los campesinos y las comunidades, incluidas las afro descendientes e indígenas, ejerzan plenamente sus derechos y se alcance la convergencia entre la calidad de vida urbana y la calidad de vida rural, respetando el enfoque territorial y la diversidad étnica y cultural de las comunidades.
3. Priorización: la política de desarrollo integral es universal y su ejecución prioriza la población y los territorios más necesitados y vulnerables y las comunidades más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, y hace énfasis en el pequeño y mediano productor. Especial atención merecen los derechos de los niños, las mujeres y los ancianos.
4. Integralidad: asegura la productividad, mediante programas que acompañen el acceso efectivo a la tierra, con innovación, ciencia y tecnología, asistencia técnica, crédito, riego y comercialización y con otros medios de producción que permitan agregar valor. También asegura oportunidades de buen vivir que se derivan del acceso a bienes públicos como salud, vivienda, educación, infraestructura y conectividad (seguridad y soberanía alimentaria).
5. Restablecimiento: el restablecimiento de los derechos de las víctimas del desplazamiento y del despojo, y la reversión de los efectos del conflicto y del abandono sobre comunidades y territorios.
6. Regularización de la propiedad: lucha contra la ilegalidad en la posesión y propiedad de la tierra y garantía de los derechos de los legítimos poseedores y

²² Ver documento *Hacia un Nuevo Campo Colombiano. Reforma Rural Integral*.

dueños, de manera que no se vuelva a acudir a la violencia para resolver los conflictos relacionados con la tierra.

7. Participación: la planeación, la ejecución, y el seguimiento a los planes y programas se adelantarán con la activa participación de las comunidades, que es además garantía de transparencia unida a la rendición de cuentas, a la veeduría ciudadana y a la vigilancia especial de los organismos competentes.
8. Beneficio, impacto y medición: teniendo en cuenta la priorización, debe beneficiar e impactar al mayor número de ciudadanos, con la mayor intensidad y en el menor tiempo posible, y medir sus efectos en cada proyecto y región.
9. Desarrollo sostenible: protección y promoción del acceso al agua, ambiental y socialmente sostenible, dentro de una concepción ordenada del territorio.
10. Presencia del Estado: para la construcción de una paz estable y duradera la presencia del Estado en el territorio rural será amplia y eficaz, y se expresará en el cumplimiento de los derechos de todos los ciudadanos en democracia.
11. Democratización del acceso y uso adecuado de la tierra: mecanismos y garantías que permiten que el mayor número posible de habitantes del campo sin tierra o con tierra insuficiente puedan acceder a ella y que incentiven el uso adecuado de la tierra con criterios de sostenibilidad ambiental, de vocación del suelo, de ordenamiento territorial y de participación de las comunidades.

Se acordaron cuatro pilares fundamentales entre las partes:

- 1. Acceso y uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera Agrícola y protección de zonas de reserva.**

Se propone la creación de un Fondo de Tierras de distribución gratuita que repartirá terrenos a campesinos que no cuenten con ellos o sea insuficiente para su subsistencia con el propósito de lograr la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas

por la pobreza, el abandono y el conflicto, regularizando los derechos de la propiedad, desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra.

Las tierras que otorgará el gobierno serán terrenos provenientes de la extinción judicial de dominio, terrenos recuperados por la Nación, terrenos provenientes de actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal que sean destinadas a los beneficiarios del fondo de tierras, entre otros mecanismos de acceso a la tierra.

Los beneficiarios del Fondo de Tierras son campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población desplazada y a las madres cabeza de familia. De igual forma, asociaciones de trabajadores sin tierra o que no sea suficiente para adelantar sus labores agrícolas o personas o comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento.

El “acceso integral” a la tierra pretende no solo otorgar tierra sino las condiciones para su uso como créditos para inversión, asistencia técnica, apoyo para la comercialización, sistemas de riego, etc. Como desarrollo de los principios de bienestar y buen vivir y de integralidad, además del acceso a la tierra, el Gobierno se compromete a crear planes de acompañamiento en vivienda, asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras y recuperación de suelos, proyectos productivos, comercialización y acceso a medios de producción en el marco de Programas de Desarrollo Agrario Integral con Enfoque Territorial-PDET.

Esta estrategia busca que, en las zonas del país más afectadas por el conflicto y la pobreza, con presencia de economías ilegales y mayor debilidad institucional, se implementen programas de desarrollo con enfoque territorial. La apuesta del gobierno es por reconstruir y transformar estas regiones, garantizar derechos y facilitar la reconciliación

De igual forma, se propone la creación de un plan masivo de formalización de la pequeña y mediana propiedad con el objetivo de regularizar y proteger los derechos de la

pequeña y mediana propiedad rural de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver conflictos relacionados con la propiedad y la creación de una jurisdicción agraria para asegurar la protección de los derechos de propiedad de los campesinos y de todos los habitantes del campo. Como desarrollo de lo anterior, habrá unos nuevos lineamientos para el uso del suelo que estén de acuerdo con su vocación y las visiones del territorio construidas con las comunidades y la puesta en marcha de programas de reconversión, acompañados con la formación y actualización del catastro rural.

Una anotación importante sobre este acuerdo es que el Gobierno Nacional y las FARC-EP comparten el propósito de que se contrarresten los efectos del conflicto, que se restituyan a las víctimas del despojo de tierras y del desplazamiento forzado y a las comunidades los derechos sobre la tierra, y el retorno voluntario de los desplazados.

Se diseñará e implementará un Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito con el fin crear y actualizar del catastro e impuesto predial rural de forma que se propicie el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra y de crear un sistema de información que sirva para la promoción, del desarrollo agrario integral, incrementar el recaudo efectivo de los municipios y la inversión social, estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva y regularizar con transparencia la propiedad de la tierra.

Se delimitará la frontera agrícola y se protegerán las áreas de especial interés ambiental, para lo cual se realizará un plan de zonificación ambiental que haga compatible la preservación de las zonas protegidas con las alternativas económicas de las comunidades y de desarrollo. Se busca lograr una mayor presencia del estado en las zonas de reserva campesina que ya están creadas o se creen como iniciativa de las comunidades.

2. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET.

Esta estrategia se centra en desarrollar y procurar el crecimiento del campo mejorando la infraestructura en vías y el acceso a servicios de salud, educación y vivienda digna. Se ha acordado adelantar acciones para tecnificar el campo y brindar acompañamiento a los trabajadores para el acceso a mercados con sus productos.

El propósito de estos programas es lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad, para el bienestar y buen vivir de la población rural haciendo efectivos sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales. Se busca promover el desarrollo de la economía campesina y familiar, y de formas propias de producción por parte de las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, mediante el acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales.

En procura del desarrollo y la integración de regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, implementando inversiones progresivas concertadas con las comunidades, con el fin de lograr la convergencia entre la calidad de vida urbana y rural.

La mayoría del territorio rural colombiano ha sido golpeado por la violencia; sin embargo, habrá una priorización de las zonas más necesitadas con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial para la implementación de estos programas de acuerdo con criterios de priorización como el nivel de pobreza, la intensidad de afectación por el conflicto armado, la debilidad de la institucionalidad administrativa y de gestión, la presencia de cultivos ilícitos y de economía ilegal.

Para llevar a cabo los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial se hace preciso que cada zona priorizada elabore de manera participativa un plan de acción para la transformación regional en el que estén involucradas las autoridades locales y las

comunidades. Se requiere que estos planes de acción incluyan los distintos niveles del ordenamiento territorial colombiano, el cual debe considerar las características sociales, históricas, culturales, ambientales, productivas de los territorios y sus habitantes, la vocación del suelo, y un diagnóstico que se elabore con la participación de las comunidades donde se queden plasmadas las necesidades en el territorio.

3. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral.

Estos planes se conciben como una estrategia para la superación de la pobreza y la desigualdad para el cierre de brechas entre el campo y la ciudad. Se espera que en el transcurso de 10 años se logre la erradicación de la pobreza extrema y la erradicación de la pobreza rural en un 50% y la disminución de la desigualdad.

Los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral cuentan con una serie de componentes que conformar una estrategia integral para la reducción de la pobreza. Estos planes están orientados a proveer bienes y servicios públicos en infraestructura, desarrollo social, y estímulos a la productividad de la agricultura familiar y a la formalización laboral. La infraestructura vial es vital para para lograr la integración regional y el acceso servicios y a los mercados regionales, para lo cual se implementará un Plan Nacional de Vías Terciarias. Del mismo modo, se tiene en cuenta la infraestructura para el riego que busca impulsar la producción agrícola para lo cual se creará el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria.

En cuanto a los desarrollos en infraestructura eléctrica y conectividad se tiene contemplado el diseño e implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural y un Plan Nacional de Conectividad Rural.

Por otra parte, se ha considerado que el Gobierno debe implementar los planes para salud, educación, vivienda y erradicación de la pobreza. El Plan Nacional de Salud Rural busca incrementar la oferta de servicios de salud a las comunidades y fortalecer la

infraestructura y la calidad de la red pública en las zonas rurales y mejorar la prestación del servicio. En materia de educación se busca lograr atender a la primera infancia, garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia en la educación para eliminar el analfabetismo en las zonas rurales e integrar a los centros académicos al desarrollo rural se tiene dispuesto en la agenda crear el Plan Especial de Educación Rural.

En cuanto a vivienda y agua potable, el gobierno creará el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural que brindará a los habitantes de las zonas rurales, viviendas adecuadas teniendo en cuenta las particularidades de cada zona. Adicionalmente, se dispondrá del otorgamiento de subsidios de vivienda de acuerdo con las necesidades y costos de cada región que serán prioritariamente para víctimas de la violencia y mujeres cabeza de familia.

Los Planes Nacionales para la Reforma Rural integral también consideran estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa, para lo cual el Gobierno Nacional pondrá en marcha el Plan Nacional de Fomento a la economía solidaria y cooperativa rural con acompañamiento a través de asistencia técnica y de impulso a la investigación. Además de lo anterior, el Gobierno ha propuesto apoyar la economía campesina, familiar y comunitaria por medio de planes y programas que contemplan la provisión de capital semilla para el inicio de proyectos productivos de los campesinos beneficiarios y la promoción de fondos agropecuarios para pequeños y medianos productores de bajos ingresos. También se tiene previsto diseñar un plan para la promoción de los productos provenientes de la actividad campesina y asociativa en las zonas de intervención, para lo cual se va a crear el Plan nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria.

4. Seguridad alimentaria y nutricional.

En cuanto al sistema de seguridad alimentaria y nutricional, la Reforma Rural Integral pretende incrementar la producción de alimentos de la economía familiar para mejorar la seguridad alimentaria y garantizar el derecho a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada. Lo anterior conlleva acciones tendientes hacia el fortalecimiento de mercados locales y regionales, el manejo adecuado de alimentos por parte de las familias y programas especiales contra el hambre. Por lo anterior se requiere el diseño de planes departamentales y locales para la alimentación y nutrición de manera participativa con las comunidades y las administraciones departamentales y municipales en procura de la articulación necesaria para el cumplimiento de las metas establecidas.

En cuanto a los avances que se han dado hasta el momento sobre el tema de la Reforma Rural Integral, se han planteado dos estrategias: una como se señaló arriba, se ha acordado facilitar el acceso a la tierra a campesinos o asociaciones de campesinos democratizando el acceso a la tierra de modo que haya una desconcentración en la propiedad, priorizando madres cabeza de familia y a las víctimas del desplazamiento forzado. Se va a crear un fondo de tierras que incluye las tierras expropiadas a delincuentes y narcotraficantes. También se podrá acceder a créditos con condiciones especiales y subsidios para comprar terrenos.

El acuerdo sobre el primer punto de la agenda de negociación es más acorde con la situación actual del campo y con las reales posibilidades del estado colombiano de adelantar una reforma agraria efectiva que cambie las condiciones rurales que dieron origen y han prolongado el conflicto armado en Colombia. En este acuerdo las FARC ceden ante sus posturas radicales:

En la mesa se enfrentan dos visiones tratando de encontrar puntos de coincidencia. Por un lado, está el enfoque neoliberal de desarrollo del país, que en cabeza del gobierno prioriza los intereses de las transnacionales, y por otro lado el enfoque de la insurgencia que enarbola las reivindicaciones de las mayorías que, por ejemplo, se manifiestan por una reforma agraria rural integral, por la justicia social y la democracia en función de paz con soberanía (Farc-EP, 2013, P.99).

De acuerdo con el análisis de Uribe & Cadavid (2015) sobre el consenso logrado en el primer punto de la Agenda “No se habla de cambio de régimen, de reforma agraria y confiscación de la propiedad latifundista, sino de las transformaciones estructurales que están en los orígenes del conflicto armado”

El acuerdo reconoce en cierta medida las reivindicaciones agrarias de las FARC-EP en temas como la propiedad de la tierra, adelantar acciones que contribuyan a eliminar las desigualdades sociales y la pobreza. Lo acordado hasta el momento está sujeto a los límites establecidos por la Constitución y la ley (Uribe & Cadavid, 2015, p.45). Frente a este tema, Restrepo y Bernal (2014) sostienen que la política de desarrollo rural integral a la que se llegó en La Habana logra “plasmar la transformación del sector rural que había comenzado a gestarse con la aprobación de medidas en beneficio de las víctimas, el reconocimiento de la existencia del conflicto y la enorme deuda impagada que existe para con los territorios vulnerables” (p.42).

Sin embargo, las FARC-EP han hecho una serie de «salvedades» producto de los debates con el gobierno como el tema del latifundio y la delimitación de la propiedad, la regulación de la explotación del territorio para la generación de agro-combustibles; la política minero energética; la revisión de los tratados de libre comercio; los ajustes al ordenamiento territorial; la financiación de la política de desarrollo rural y agrario integral; la creación del consejo nacional de la tierra y el territorio; y definiciones sobre el derecho real de superficie (Farc-EP, 2013, p. 95).

El análisis de Uribe y Cadavid indica que entre el acuerdo firmado en La Habana y la política de desarrollo rural del gobierno actual hay grandes diferencias, teniendo en cuenta el capítulo III del Plan Nacional de Desarrollo *Todos por un nuevo país*. En ambos escenarios se mantienen aspectos de modernización del campo y se habla de una política de tierras, más que de una reforma agraria, entendida como de redistribución, no hay coherencia en relación con el tratamiento a la cuestión de terrenos baldíos, a pesar de darse un avance importante para resolver las dificultades que hay en relación con el

despojo de tierras, restituciones y apropiaciones ilegales, formalización de derechos, carencia de información y de instrumentos para afectar el uso ineficiente del suelo.

Hay posturas que concluyen que el Plan Nacional de Desarrollo, además de contradecir el punto del acuerdo sobre reforma rural integral de La Habana, no incluye medidas para un desarrollo rural democrático, en cuanto al hablar del fondo para la democratización de la tierra y el acceso a la propiedad por parte de los campesinos, le da al gobierno autonomía para reglamentar los baldíos sin pasar por el Congreso (El espectador, 2015).

Uribe y Cadavid (2015) concluyen que desde el Programa agrario a los planteamientos de las Farc-EP en el primer documento sobre desarrollo rural y agrario que contiene las 100 Propuestas mínimas hay un discurso ampliado y contextualizado con la problemática rural actual, consecuente con las causas que están en la base del conflicto armado que contiene las bases para solucionar las causas de fondo que dieron origen al conflicto colombiano.

Estos autores consideran que en los dos gobiernos del presidente Santos se ha puesto en la agenda pública un asunto históricamente no resuelto en el país con la Ley de Víctimas, pero se mantiene la incapacidad del estado para lograr la restitución y formalización de tierras.

Los modelos de desarrollo rural y políticas agrarias, han buscado desde los años noventa principalmente buscar la competitividad del agro en los mercados internacionales, promover las alianzas productivas y atraer la inversión extranjera, como una estrategia para abrir mercados en la economía internacional, consolidando así un modelo agroexportador, cuyos principales incentivos se dan a los grandes productores y a las empresas agroindustriales y agroalimentarias. (Tobón & Herrera, 2015, p. 94).

Las políticas para el desarrollo rural del campo colombiano no han tenido en cuenta las reivindicaciones de las FARC y por el contrario se ha caracterizado por

consolidar un modelo que favorece a los grandes terratenientes sin tener en cuenta a los pequeños propietarios, fomentando las desigualdades sociales que han incidido en el desarrollo del conflicto armado:

El modelo de desarrollo rural construido es altamente inequitativo y excluyente, propicia innumerables conflictos rurales, no reconoce las diferencias entre los actores sociales, y conduce a un uso inadecuado y a la destrucción de los recursos naturales. Acentúa la vulnerabilidad de los municipios más rurales en relación con los más urbanos, y no permite que se genere la convergencia entre lo rural y urbano. Además, se ha fundamentado en una precaria y deteriorada institucionalidad pública que le abre más espacios a la actuación de las fuerzas del mercado en una sociedad de desequilibrios e inequidades (PNUD, 2011: 16).

Tobón y Herrera (2015) afirman que la producción agropecuaria ha dado prioridad e incentivos a cultivos de tardío rendimiento y a la agroindustria, relegando la economía campesina, los cultivos transitorios y los de mediano rendimiento que aportan a los colombianos más de 48% de la producción alimentaria para el mercado interno.

Según estos autores el modelo de desarrollo rural “orienta, incentiva y promueve el establecimiento de cultivos de tardío rendimiento y sólo aquellos que tengan demanda en los mercados internacionales, configurando así lo que se ha denominado un modelo agroexportador, que durante años ha profundizado la crisis del campo, más acentuada aún en todas las esferas del mundo rural y agrario.” (p.95).

Bajo este modelo, se ha generado y mantenido en el tiempo una crisis social, ambiental, política y económica del agro colombiano, a costa de los beneficios percibidos por el reducido número de productores agroindustriales, que alimentaron el discurso agrario de las FARC. El gobierno ha persistido en mantener este modelo a través de los planes de desarrollo y en las políticas agrarias de los últimos años, tal y como se observa en el actual Plan de Desarrollo 2014-2018, en el capítulo III “La transformación del campo” donde se observa que el gobierno tiene como prioridad la reactivación de la producción agropecuaria; la promoción de la inversión extranjera directa en los megaproyectos agrícolas; elevar los niveles de competitividad y productividad de la agroindustria y establecer las alianzas y encadenamientos productivos entre empresarios y campesinos.

Pretende crear todos los incentivos posibles a la inversión extranjera directa y al desarrollo de los megaproyectos agrícolas y minero-energéticos.

En esos términos, este plan se sitúa en una trayectoria contraria al acuerdo de La Habana en materia de desarrollo rural. Lo anterior no considera las necesidades de reforma estructural que requiere el campo como la desconcentración de la propiedad sobre la tierra, la pobreza rural, los cultivos de coca, el conflicto armado y el desplazamiento forzado de sus habitantes.

Un aspecto que es necesario tener en cuenta consiste en establecer las diferencias de criterio desde las cuales cada parte concibe la reforma rural integral, desde el supuesto común que ella sentará las bases para la transformación estructural del campo, creará condiciones de bienestar para la población rural y, de esta manera, contribuirá a la construcción de una paz estable y duradera, de acuerdo con el discurso de ambas partes.

El gobierno entiende la transformación como una contribución para revertir los efectos del conflicto y cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio colombiano. A su vez, las Farc-EP, conciben esa transformación como una contribución a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales (Gobierno de la República de Colombia y Farc-EP, 2014).

(...) una verdadera transformación estructural del campo requiere adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de los habitantes del campo y en particular a las mujeres y la población más vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social (Gobierno de la República de Colombia y Farc-EP, 2014).

En materia de propiedad de la tierra, el acceso y la democratización de la misma, y la lucha por la desconcentración de la tierra han sido objetivos que han estado en las leyes de reforma agraria desde 1936, con la expedición de la ley 200, hasta la ley 160 de 1994, como se mostró en el primer capítulo de este trabajo. En la actualidad muchas de las

intenciones no se han cumplido lo que genera cuestionamientos sobre las reales posibilidades de cumplir con el Acuerdo Final.

Retomando los principales aspectos del primer punto *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral* sobre acceso y uso; tierras improductivas; formalización de la propiedad; y frontera agrícola y protección de zonas de reserva, el amplio contenido de esta parte del acuerdo y los instrumentos en él señalados, como el fondo de tierras-crédito-subsidio integral-formalización de la propiedad y dotación de bienes públicos ya se encuentran contenidos en la Ley 160 de 1994 “Ley de Reforma Agraria” y en la normatividad anterior, sin que se haya cumplido con sus objetivos (Tobón & Herrera, 2015,p.96). Estos aspectos son parte importante del contenido de los programas de reforma agraria por los que han luchado las organizaciones y comunidades campesinas y las FARC sin que hayan logrado materializarse a lo largo del tiempo.

Según estos autores, con respecto al punto del acceso a la tierra, el acuerdo de La Habana contempla numerosos mecanismos ordinarios de épocas y leyes anteriores, que no pudieron modificar sustancialmente el régimen de propiedad y tenencia de la tierra rural que hasta hoy imperan en Colombia. El acceso a la tierra, tales como la formación del catastro rural, el fortalecimiento del pago del impuesto predial rural, especialmente para evitar la especulación con la tierra en manos de los grandes terratenientes, la zonificación ambiental del país en función de la protección de las áreas de especial interés ambiental, el apoyo a las zonas de reserva campesina y la creación de la jurisdicción agraria. (Tobón & Herrera, 2015: pág. 96 y ss.).

Los programas de desarrollo con enfoque territorial, planes nacionales para la reforma rural integral, en los que se destacan planes de infraestructura y adecuación de tierras, desarrollo social en salud, educación, vivienda y erradicación de la pobreza son otro componente del Acuerdo que contiene los aspectos que comprenden estímulos a la

producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa, asistencia técnica, subsidios, crédito, generación de ingresos, mercadeo y formalización laboral.

No se observan diferencias sustanciales entre el anterior componente del acuerdo, en el sentido en que la mayoría de las consideraciones están contemplados en las normas vigentes y tampoco se han logrado resolver en el tiempo, particularmente la disminución de la pobreza o la provisión de bienes públicos que son inexistentes o precarios en la mayoría de los municipios más rurales. Si bien este tipo de programas buscan llevar los planes a las regiones con un enfoque territorial los acuerdos han tenido en cuenta la necesidad de acogerse a las realidades, características y potencialidades de las regiones y en ese sentido es un gran avance.

En conclusión, gran parte de las medidas que se proponen el Acuerdo final están previstas en la profusa normativa agraria colombiana y en las políticas públicas vigentes, que los distintos gobiernos no han cumplido.

Si bien es cierto que el Acuerdo de La Habana se ocupa de las causas principales del conflicto armado, los planes y programas que se contemplan deben ponerse en marcha efectivamente de modo que se logren cambios estructurales en el desarrollo rural y agrario del país. Este es un nuevo intento por democratizar la propiedad de la tierra, reducir la pobreza extrema de estas zonas y la desigualdad para que no se vuelvan a presentar conflictos por el uso y propiedad de la tierra que desencadenen nuevas luchas armadas que no permitan construir la paz.

Es de anotar que la expedición de la Ley de víctimas articulada con la ley de tierras, propuesta en su momento por el Ministerio de Agricultura y las organizaciones campesinas, ha sido complementada por el punto uno del acuerdo de La Habana el cual incluyó el concepto de desarrollo rural con enfoque territorial. (Centro de Memoria Histórica, 2013, p.137,).

No obstante, lo anterior, para hablar de una verdadera reforma rural, es necesario pensar en el contexto colombiano a la luz de diferentes factores coexistentes en nuestra realidad campesina tales como estructuras feudales o semi-feudales en la tenencia de la tierra y en la forma en la que se ha trabajado durante décadas; productividad y desarrollo humano en términos de género, conflicto, educación e interconexión de las regiones.

Para comprender por qué esta reforma rural integral que se pretende no cumplirá con los objetivos deseados en materia de innovación rural, se debe primero entender cómo ha sido la estructura de la tenencia de la tierra, su profundo carácter inequitativo, la razón de que ello sea así y por qué este factor sigue siendo el principal obstáculo para el desarrollo humano.

Todo lo anterior hace parte de la discusión presentada durante el gobierno Santos en tema de tierras y desarrollo rural. En este punto ha sido importante el diagnóstico y las conclusiones elaboradas por el documento del PNUD citado en el siguiente párrafo.

En ese orden de ideas, el Resumen Ejecutivo PNUD 2011 “Colombia Rural: Razones para la Esperanza” señala seis factores para explicar a qué se debe la inequidad en la tenencia de la tierra:

“a) el fracaso del reformismo agrario en las décadas de 1960 y 1970, con lo cual se agravó el problema; b) el debilitamiento y estigmatización de las organizaciones y movilizaciones del campesinado; c) el intento de reemplazar el reformismo agrario por una política de mercado de tierras, claramente insuficiente frente a la magnitud de la situación; d) la expansión y escalamiento del conflicto armado y tres de sus efectos: reconcentración de la propiedad, extrema victimización del campesinado y, desplazamiento forzado y despojo de tierras; (e) diversos escenarios de toma de decisiones sobre el futuro del sector; y, (f) la carencia o precariedad de información que permita identificar el problema, someterlo a debate público y lograr consenso para intervenir en su solución.” (PNUD, 2011, p. 52).

Es así como, frente a los puntos trascendentales que motivaron el punto uno de la Habana, se puede afirmar que se dejaron a un lado los temas estructurales que hubieran facilitado la “Reforma Rural Transformadora”

enunciada por el informe del PNUD, pues si bien es cierto se incluyeron planes que apuntan como tal a contrarrestar o neutralizar los diferentes factores que desencadenan la desigualdad aún dependemos, como se afirmó anteriormente, de la normatividad positiva existente, la cual representa un lastre para las políticas de transformación del campo.

La planeación en la distribución de la propiedad de la tierra es una de las formas más eficientes para solucionar problemas de equidad, pobreza y desarrollo rural. (PNUD, 2011: 52).

En Colombia el proceso de modernización ha tenido profundos déficits. Entre otras razones porque subsiste una estructura semi-feudal de tenencia de la tierra donde impera la concentración de la misma caracterizada por un orden social estratificado y jerarquizado y total ausencia de vías de acceso democráticas al poder político.

No obstante lo anterior, y aún con la convicción de conocer las causas con un simple vistazo a la historia colombiana, los períodos de reforma rural no han sido generosos debido a la burocracia y la incapacidad de las instituciones.

De otro lado, el campesino colombiano no ha sido reconocido como tal y esto dificulta que se creen políticas adecuadas a su condición, tales como acceso a la tierra, tecnología, salud y necesidades básicas. El campo colombiano provee a la sociedad cerca de la mitad de los alimentos que se consumen, este es un dato que ha desconocido sistemáticamente por a lo largo de la historia. (PNUD, 2011, p 64).

Basta con revisar los diferentes estudios referidos a la periodización de las políticas de reforma agraria. (Centro de Memoria Histórica, p.34, 2013). Entre los estudios realizados podemos citar los presentados por Absalón Machado:

“1) La frustración del intento redistributivo: de la Ley 135 de 1961 al Pacto de Chicoral, 2) el freno al ímpetu reformista: el Acuerdo de Chicoral y la ley 4 de 1973, 3) La congelación del proceso reformista: 1974-1988, 4) reactivación temporal de la reforma agraria, antecedente del mercado de tierras: 1988-1994, 5) el quiebre definitivo de la reforma: el mercado de tierras. 6) La política de atención a los desplazados por la violencia, 7) De la atención humanitaria de los desplazados a la reparación de las víctimas del conflicto interno”. (Centro de Memoria Histórica, p.36, 2013).

Al mismo tiempo Machado propone clasificar la historia de las políticas agrarias en grandes fases. Para los propósitos de este trabajo, se tomarán las conclusiones de la fase denominada como de *“modernización sin modernidad, comprendida desde fines de los sesenta hasta el presente”* (Centro de Memoria Histórica, p.36, 2013).

Ahora bien, para saber durante el periodo señalado en el párrafo anterior, cuáles han sido las herramientas para la implementación de las políticas en materia de tierras es necesario tener una panorámica general de la normatividad.

CONCLUSIONES

Desde el siglo XX figuras destacadas de la política nacional priorizaron la temática de tierras debido a las grandes brechas que empezaban a generarse entre lo urbano y lo rural, las vastas extensiones de tierras improductivas y los campesinos marginados víctimas de despojos y desplazamientos. Si bien es cierto que la mirada de algunos gobiernos se centró sobre el tema de tierras, las reformas introducidas en materia agraria no cumplieron con el propósito principal de lograr una reforma agraria integral en Colombia.

La reforma agraria ha suscitado un debate sensible en el país, teniendo en cuenta aspectos y factores históricos coyunturales, en donde la posesión de la tierra ha sido una de las principales causas del conflicto armado interno por más de 50 años.

El conflicto armado ha dejado más de ocho millones de víctimas y un proceso de post acuerdo y reconciliación que apenas comienza y representa grandes retos para el gobierno nacional. El punto N°1 del acuerdo, objeto de estudio de este documento, concibe una reforma rural integral que esta vez cuente con todos los mecanismos, verificación y garantías para que el sector rural supere la brecha con respecto a lo urbano.

El conflicto armado interno y las consecuencias que ha dejado en la población civil conllevó a la formulación de una política pública que atendiera a las víctimas de manera integral, garantizando entre otros la verdad, la justicia, la reparación, y medidas como la no repetición. Por su parte la coyuntura política permitió adherir el tema de restitución de tierras en la ley 1448 de 2011, lo que significó una política de víctimas que constantemente aclamaban los afectados, la comunidad internacional, la sociedad civil, el congreso y la rama judicial que a través de distintas sentencias y autos instaba al gobierno nacional a dar respuesta oportuna a la grave crisis humanitaria que padecían los desplazados, y en general todas las víctimas en Colombia.

Con la llegada al poder del presidente Juan Manuel Santos se logró y consolidó un acuerdo político para que el proyecto de ley de víctimas fuera presentado por segunda vez, cuyo principal objetivo era la atención y reparación integral de todas las víctimas con ocasión del conflicto armado interno. Por su parte, la inclusión del tema de restitución de tierras supuso un avance normativo, en donde se dota de herramientas jurídicas para que los procesos se adelanten con todas las garantías para las víctimas. Para el gobierno del presidente Santos, el tema de víctimas y proceso de paz con la guerrilla de las FARC, fue una prioridad, durante sus dos períodos presidenciales. La restitución y la reparación, aunque con tropiezos y serias críticas constituye un avance en el proceso de construcción de una paz estable duradera.

El modelo de puesta en agenda de Cobb, Ross y Ross, permitió hacer un análisis detallado de cómo políticamente se movieron las fuerzas apoyando al presidente electo para uno de sus principales proyectos y legados, una política pública integral de víctimas. Para que la temática se incluyera en la agenda se necesitaba no solo el apoyo del ejecutivo, sino de los partidos políticos. Por su parte, el partido liberal encabezó el acuerdo programático como líder y gestor del proyecto de ley, alineando una vez más la posición de sus miembros, esta vez con la garantía del apoyo del gobierno nacional para la consolidación de la política. El tema de restitución de tierras, que tenía como abanderado de la iniciativa al líder conservador Juan Camilo Restrepo Salazar, se integró al proyecto y se materializó finalmente en una política pública.

El proceso de paz que se adelantó en la Habana entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC, incluyó como primer punto de la agenda, el que ha sido uno de los principales detonantes del conflicto armado, el uso y la tenencia tierra. Es por eso que en el acuerdo de Reforma Rural Integral se insta al gobierno nacional, con el apoyo de los distintos actores territoriales, a brindar mejores condiciones de calidad de vida para los campesinos y dotar de infraestructura de todo tipo a lo rural, en donde las brechas para el caso colombiano son particulares como lo demuestran indicadores y mediciones internacionales, a tal punto de llegar a ser considerado uno de los Estados más inequitativos del mundo.

El punto número uno dentro del universo de lo acordado en la Habana, aunque complementa la expedición de la ley de víctimas y tierras, no es suficiente para que las adversas e históricas condiciones de atraso, pobreza y marginalización que ha vivido el campo colombiano se modifiquen. Lo anterior debido a que no basta con hablar de políticas agrarias con enfoque integral sino también se debe contar con un sistema normativo acorde a la realidad y un aparato institucional eficiente.

Por su parte junto con la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, el país cuenta con mecanismos para la construcción más equitativa de una sociedad, sin embargo, y pese a lo acordado, el proceso no va hacer nada fácil, y depende en gran medida de que los distintos actores, conozcan y se involucren en el post acuerdo. El sector rural cobra especial vigencia en lo firmado, puesto que como se mencionó a lo largo del documento el olvido del Estado ha sido más que evidente, conllevando a una sociedad en donde la brecha de lo urbano y rural ha sido caldo de cultivo para la violencia.

Si bien la restitución de tierras no es propiamente una reforma agraria de acuerdo con el concepto de una mejor distribución o uso de la tierra, sí representa un gran avance como política pública de víctimas, en donde uno de sus objetivos principales es devolver y titular los predios a los ciudadanos que en algún momento y por causas del conflicto armado interno fueron despojados de sus tierras. La restitución es un elemento para la reforma agraria y complemento sobre lo acordado en La Habana: Reforma Rural Integral.

Con la política pública de víctimas y de restitución de tierras, más la construcción progresiva de una reforma agraria estructural como se señala en el Acuerdo Final, se materializará el Desarrollo Rural, el cual ha sido una promesa de varios gobiernos, que por diferentes circunstancias no se ha logrado consolidar en el país.

La Ley de Víctimas y de restitución de tierras 1448 de 2011, junto con el primer punto de lo acordado en la Habana, representan, normatividad, líneas de acción y compromisos tanto nacionales como internacionales, que permiten que se brinde una reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, con medidas de reparación y acciones como la no repetición y esclarecimiento de la verdad de acuerdo a cada uno de los hechos

victimizantes. Lo acordado en la Habana supone una serie de reivindicaciones y acciones directas del Estado sobre el sector rural que ha padecido de manera inclemente la guerra y la escasa y precaria presencia de oferta.

La reforma rural integral contenida en el punto N^º 1 del acuerdo estructura la transformación del campo y establece los cimientos para cerrar la brecha entre el campo y la ciudad, crea mejores condiciones para la población rural, contribuye a erradicar la pobreza y promueve la igualdad.

La reforma rural integral como se planteó en el primer punto del proceso de paz, requiere de una serie de normatividad, leyes, políticas públicas, etc., que favorezcan las condiciones sociales, políticas, económicas para que los campesinos no solo tengan acceso a la tierra sino que el desarrollo se materialice en vías terciarias, inversiones en electrificación y conectividad, infraestructura y dotación en salud, planes de educación ajustado a los jóvenes para que puedan permanecer en el campo, planes de vivienda, agua y saneamiento básico, fortalecimiento de la agricultura familiar, líneas y acceso al crédito para el financiamiento y sostenimiento de proyectos productivos, promoción de formas asociativas entre los campesinos, seguridad alimentaria y nutricional.

La Reforma Agraria Integral, como se planteó en el proceso de paz, supone una priorización del sector rural que cierre las brechas históricas que ha tenido el país con respecto a lo urbano. La restitución de tierras brinda las herramientas para que las víctimas puedan retornar a sus predios, con acompañamiento del Estado, asesoría técnica en desarrollo de proyectos de emprendimiento sostenibles, legalización de sus tierras, etc. Los dos procesos suponen un avance importante en construcción de políticas públicas a favor de las víctimas, los campesinos y la sociedad civil en general, para la construcción de verdad y memoria histórica, la reparación, garantías de no repetición, que en el post acuerdo son pilares fundamentales para la reconciliación nacional.

LIBROS CON UN AUTOR

Bustos, E. (1972). *La reforma agraria en Colombia y las leyes que la rigen*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Díaz, A. (2006). *La reforma agraria en Colombia, Venezuela y Brasil*. Taller de Edición.

Díaz, C. (2010). Reforma agraria en Colombia antecedentes de un conflicto contemporáneo". Al Día.

Ospina, W. (2013). *Pa que se acabe la vaina*. Bogotá: Planeta.

Restrepo, J. (2011). Política integral de tierras un viraje trascendental en la restitución y formalización de la propiedad agraria. Bogotá: Villegas.

CAPÍTULOS DE LIBRO

Aponte, J. (2010). Prólogo: 25 años de vida nacional. En Confidencias del poder Carlos Lleras y los gobiernos del Frente Nacional. pp(15-47). Bogotá: Colpatria.

Aponte, J. (2010). Nacimiento de la reforma agraria. En Confidencias del poder Carlos Lleras y los gobiernos del Frente Nacional". (pp 91-92). Bogotá: Colpatria

Aponte, J. (2010). Primeras iniciativas de gobierno En Confidencias del poder Carlos Lleras y los gobiernos del Frente Nacional". (pp. 206-211) Bogotá: Colpatria.

Aponte, J. (2010). Retroceso de la reforma agraria En Confidencias del poder Carlos Lleras y los gobiernos del Frente Nacional". (pp 361-371). Bogotá: Colpatria.

Beltrán, A. Et. al (2015). Dime qué paz quieres y te diré qué campo cosechas. Reflexiones sobre lo rural en los diálogos de La Habana. Bogotá: Universidad Javeriana.

Benitez, O. (2008). Confidencias del poder. 21-54. En Carlos Lleras Restrepo cien años de historia. Pp (21-54). Bogotá: Ibañez.

- Benítez, O, Perdomo, J, Moreno, D (2008). Carlos Lleras Restrepo Cien años de Historia. Jaime Aponte Vanegas; Bogotá: Ibañez.
- Machado, A. (2009). La Reforma Rural, una deuda social y política. (Pp149-197). Bogotá: Gente Nueva.
- Múner, L. (1998). Rupturas y continuidades poder y movimiento popular en Colombia 1968 – 1988. CERAC.
- Quintero, J. (1988). ¿Qué paso con la tierra prometida? Bogotá: CINEP.
- Restrepo, J y Bernal, A (2014). La cuestión agraria. Bogotá: Debate.
- Romero M (2004). "Democratización política y contrarreforma paramilitar en Colombia". En Sánchez, G y Lair, E (Eds.), *Violencias y estrategias colectivas en la Región Andina*. Bogotá: Norma-IFEA-IEPRI.

ARTÍCULOS EN PUBLICACIONES PERIÓDICAS ACADÉMICAS

- Clavero, B. (2011). ¿Ley de Víctimas contra Víctimas? ¿De Reparación o de Impunidad?. Universidad de Deusto. Recuperado de <http://www.alainet.org/es/active/47374>
- Meléndez, F. (2012). Instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables a la administración de justicia: Estudio constitucional comparado / Florentín Meléndez. --8ª ed. --Bogotá: Fundación Konrad Adenauer - Fundación Editorial Universidad del Rosario.
- (Colección Textos de Jurisprudencia). Recuperado de http://www.kas.de/wf/doc/kas_33254-1522-4-30.pdf?130109170856
- Universidad Andina Simón Bolívar (2006). Procesos de paz con actores armados ilegales y pro-sistémicos (Los paramilitares y las políticas de reconciliación en Colombia). Recuperado de <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista19/actualidad/Imunera.htm>
- Escobedo, A. (2013). El concepto de impunidad, su abordaje en los instrumentos de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Penal. Trabajo de fin de Master. Universidad Carlos III de Madrid. Recuperado de <http://e->

archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/18844/TFM_MEADH_Astrid_Escobedo_2013.pdf?sequence=1.

Peluffo, J. y Bodensiek, A. (2014) ¿Cuál es la fórmula del desarrollo en el posconflicto? El debate sobre el desarrollo económico la integración y la paz. En: Los procesos de integración como factor de paz Pastrana, E, Vela, B, Wojcikiewicz, P, [Et, al] Tremolada, E(ed). -- Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Recuperado de: https://www.academia.edu/11554958/14_eric_tremolada_lvarez_ed

Fundación Forjando Futuro (2014). 529 años tardaría restituir tierras en Colombia. Disponible en <http://forjandofuturos.org/fundacion/index.php/sala-de-prensa/registro-de-medios/79-registro-de-medios/1398-2014-12-16-21-19-22>

Williamson, J. (2010). Revisión del Consenso de Washington.. Disponible en <http://www.estudiantesuba.com/ciencia-politica/administracion-y-politicas-publicas/843-revision-del-consenso-de-washington.html>

ARTÍCULOS EN PUBLICACIONES PERIÓDICAS NO ACADÉMICAS

Agencia France Press. (1 de noviembre de 2014). Farc no reconocen que cometieron delitos de lesa humanidad. *El Tiempo* Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/farc-no-reconocen-que-cometieron-delitos-de-lesa-humanidad/14776295>

Atencio, G. (15 de febrero de 2013).Feminicidio-feminicidio: paradigma para el análisis de la violencia de género. *La Razón, Gaceta Jurídica*. Recuperado de: http://www.larazon.com/index.php?url=/suplementos/la_gaceta_juridica/Feminicidio-femicidio-paradigma-analisis-violencia-genero_0_1779422125.html

Centro Internacional de Justicia Transicional, (1 de enero de 2009). ¿Qué es la justicia Transicional? Disponible en <https://www.ictj.org/es/publication/que-es-la-justicia-transicional>

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2012). Base de datos Basta ya!. Masacres 1980.-2012. Recuperado de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/basesDatos.html>

- Comité Internacional de la Cruz Roja (29 de octubre de 2010) Los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales. Recuperado de: <https://www.icrc.org/spa/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm>
- Departamento Nacional de Planeación (2012). *Metas de pobreza por ingresos, pobreza extrema por ingresos y desigualdad de ingresos para el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (2015). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país*. Bogotá.
- Informe Nacional de Desarrollo Humano (2011). *Colombia rural Razones para la esperanza*. Bogotá: PNUD.
- Franco, A., De los Ríos, I. (2011). *Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual*. Cuadro. Desarrollo. Rural. 8 (67): 93-119.
- Federación Internacional de Derechos Humanos. (Octubre de 2007). Colombia, la desmovilización paramilitar, en los caminos de la Corte Penal Internacional. Recuperado de: <https://www.fidh.org/IMG/pdf/Colombiejustice481-32007.pdf>
- Revista Semana. (2013). Proyecto Víctimas. Recuperado de <http://www.semana.com/especiales/proyectovictimas/index.html>
- Revista Semana (2016). Seis Millones de Víctimas deja el Conflicto Armado en Colombia. Recuperado el 8 de enero de 2016 en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/victimas-del-conflicto-armado-en-colombia/376494-3>.
- Revista Semana. (11 de mayo de 2014). “La Corte Penal Internacional no puede vetar los acuerdos de la Habana”. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/kai-ambos-la-corte-penal-internacional-no-puede-vetar-los-acuerdos-de-la-habana/408130-3>
- El Tiempo (2014). Bitácora de paz. Especiales. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/Multimedia/especiales/proceso-de-paz-colombia/>
- The Wall Street Journal. (Feb 26, 2014). Japan’s 1993 Comfort Woman Apology Returns To Center Stage. Recuperado de: <http://blogs.wsj.com/japanrealtime/2014/02/26/japan-comfort-women-deniers-claim-government-on-their-side/>

Verdad Abierta (S.F). Los parapolíticos y los crímenes de lesa humanidad. Recuperado de:
<http://www.verdadabierta.com/la-historia/2564-los-parapoliticos-y-los-crimenes-de-lesa-humanidad>

Vinuesa, R. (Junio 26, 1998). Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, diferencias y complementariedad. Recuperado de:
<https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdlj8.htm>

Otros documentos

Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia, Fiscalía c. Furundžija, Decisión de primera instancia, 10 de Diciembre de 1988. (IT-95-17/1), párrafo 170.

Oficina del alto Comisionado para los Derechos Humanos (2014). Fiscal de la Corte Penal Internacional mete la cucharada en discusión sobre el Marco para la Paz. Recuperado de:
http://www.hchr.org.co/acnudh/index.php?option=com_content&view=article&id=4121:fiscal-de-la-corte-penal-internacional-mete-la-cucharada-en-discusion-sobre-el-marco-para-la-paz&catid=121:proceso-de-paz&Itemid=91

United for Human Rights. (S.F). Breve historia de los Derechos Humanos. Recuperado de:
http://www.humanrights.com/es_ES/what-are-human-rights/brief-history/the-united-nations.html

Tratados, se encuentran disponibles en la página web de la Cruz Roja:

<https://www.icrc.org/spa/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/>.

Ver, <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/treaty/treaty-gc-4-5tdkyk.htm>.

Ver, <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/protocolo-i.htm>.

ACNUR (16 Diciembre 1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Disponible en
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0015>

Minow, M. (2011). *Justicia Transicional*. Bogotá: Siglo del hombre.

Crocker, D. (2011) Comisiones de la Verdad, Justicia Transicional y Sociedad Civil. En Minow, M. Justicia Transicional. Bogotá: Siglo del hombre.

Villarraga, A. Comp (2009). Biblioteca de la Paz 1990-1994. Acuerdos con el EPL, PRT, MAQL y CRS. Bogotá: Biblioteca de la paz.

Carranza E. (2008). Fundamentos sobre verdad, justicia y reparación. Garantías de los derechos de las víctimas. Bogotá: Leyer.

<https://www.icrc.org/es/download/file/3648/dih.es .pdf>

<http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>.

El derecho internacional humanitario consuetudinario Volumen I: Normas. Disponible en https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_pcustom.pdf.

Escobedo, A (2013). El concepto impunidad, su abordaje en los instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho penal internacional. (Tesis de maestría). Universidad Carlos III de Madrid, Madrid

Forer, A (2013). Crímenes de Lesa Humanidad: confusión "generalizada" en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. En: El Espectador recuperado de <http://www.elespectador.com/opinion/crimenes-de-lesa-humanidad-confusion-generalizada-juris>.

ARTÍCULOS DE PERIÓDICOS

El Espectador (8 de julio de 2014). Delito político y crímenes de lesa humanidad. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/delito-politico-y-crimenes-de-lesa-humanidad-articulo-503236>

Forer, A. (8 de marzo de 2013). Crímenes de Lesa Humanidad: confusión "generalizada" en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.. Disponible en <http://www.elespectador.com/opinion/crimenes-de-lesa-humanidad-confusion-generalizada-juris>

El Tiempo (2015) Ya son 11 los casos con categoría de lesa humanidad. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/asesinatos-declarados-como-crimenes-de-lesa-humanidad/14717255>.

El Espectador (2015). Corte Penal Internacional puede intervenir en Colombia si no hay paz con Justicia: Kofi Annan. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/paz/corte-penal-internacional-puede-intervenir-colombia-si-articulo-546608>.

SITIOS WEB

Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2014). El Tiempo de las víctimas. Intervención de Sergio Jaramillo Alto Comisionado para la Paz. Disponible en: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/discursos/Documents/el_tiempo_de_las_victimas.pdf.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2013). Entérese del proceso de paz. Acuerdo sobre política de desarrollo agrario integral. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI). Disponible en: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/documentos-y-publicaciones/Documents/Enterese_del_proceso_de_paz_version_imprimible.pdf.

Gobierno de la República de Colombia y Farc-EP (2014). Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral. http://www.avancesacuerdos.gov.co/descargables/borrador_acuerdo_punto_1.pdf
http://www.avancesacuerdos.gov.co/web/descargables/borrador_acuerdo_punto_1.pdf
<http://www.pazfarc-ep.org/pdf/100-PROPUESTAS-MINIMAS-1-PUNTO-AGRARIO.pdf>.

Verdad Abierta (2015) Los parapolíticos y los crímenes de lesa humanidad. Recuperado el 8 de abril de 2015 en <http://www.verdadabierta.com/la-historia/2564-los-parapoliticos-y-los-crimenes-de-lesa-humanidad>.

Congreso de la República. (10 de junio). Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. Disponible en <http://www.unidadvictimas.gov.co/normatividad/LEY+DE+VICTIMAS.pdf>

REPORTES E INFORMES

Centro de información de Naciones Unidas (25 de abril, 2007). Corte Penal Internacional-Antecedentes [En Línea] Disponible en <http://www.cinu.org.mx/temas/Derint/cpi.htm>

Centro Nacional de Memoria Histórica. La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013.

Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). INFORME GENERAL. Capítulo II. Los orígenes, las dinámicas y el crecimiento del conflicto armado. Disponible en http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/capitulos/basta-ya-cap2_110-195.pdf

Corte Penal Internacional (2012). Situación en Colombia informe intermedio. Recuperado el 8 de noviembre en: <https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/3D3055BD-16E2-4C83-BA85-35BCFD2A7922/285202/OTP2012035032COLResumenEjecutivodelReporteIntermed.PDF>.

CONFERENCIAS

Yances, Pinedo Roberto. “Antecedentes históricos de la reforma agraria en Colombia”. (Día nacional del tecnólogo Sincelejo, octubre de 1988)

Anexos

1. Tabla 1. Antecedentes Normativos

Tabla 1. Antecedentes Normativos sobre Tierras		
NORMATIVIDAD		OBSERVACIONES
Ley 200 de 1936	“Sobre Régimen de Tierras”	Constituyó el primer instrumento legal que abordó el tema agrario como tema único y especial. Esta ley planteó la regulación del tratamiento debido a los baldíos y la extinción de dominio sobre “porciones incultas” de tierra, es decir, se abordó por primera vez, de una forma que intentó ser integral y especial, el tema de qué hacer con la tierra improductiva.
Ley 100 de 1944	“Sobre Régimen de Tierras”	denominada declaró de “conveniencia pública” el incremento del cultivo de las tierras y de la producción agrícola por sistemas que entraran en alguna especie de sociedad o de coparticipación en los productos entre el arrendador o dueño de tierras y el cultivador, tales como los contratos de aparcería y, con este fin, dispuso que las instituciones oficiales o semioficiales de crédito procedieran a acordar con el Gobierno los medios de otorgar, en las mejores condiciones económicas,

		préstamos a los cultivadores de las tierra a través de dichos sistemas, estableciendo así una relación formal (de trabajo?) entre el propietario y el trabajador de la tierra.
Ley 135 de 1961	“Sobre Reforma Social Agraria”,	Declara formalmente que está inspirada en el principio del bien común y en la necesidad de extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana el ejercicio del “derecho natural” a la propiedad, armonizándola en su conservación y uso con el “interés social”.
Ley 4 de 1973	modificó las Leyes 2002 de 1936, 135 de 1961 y 1 de 1968	Estableció disposiciones sobre renta presuntiva y creó la Sala Agraria en el Consejo de Estado. De esta forma, dicha ley intentó consolidar el “derecho natural” a la propiedad agraria como derechos “justiciables” y revistió al Presidente de la República con facultades extraordinarias para expedir un estatuto que contuviera el procedimiento judicial abreviado para el saneamiento del dominio de la pequeña propiedad rural.

Ley 1 de 1968		Introdujo modificaciones a la Ley 135 de 1961. En esta ley el enfoque se desplazó desde el tratamiento de la tierra baldía e improductiva hacia el fortalecimiento de las organizaciones campesinas y pretendió generar condiciones o incentivos para su creación y desarrollo.
Ley 101 de 1993	Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero	tuvo como propósito otorgar especial protección a la producción de alimentos, adecuar el sector agropecuario y pesquero a la internacionalización de la economía, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, elevar la eficiencia y competitividad de los productos agrícolas, pecuarios y pesqueros e impulsar la modernización de la comercialización agropecuaria y pesquera, entre otros.
Ley 30 de 1988	Modificó y adicionó a las Leyes 135 de 1961, 1ª. de 1968 y 4ª. De 1973	Reconoce que el proceso de reforma agraria era función y responsabilidad integral del Estado y de sus organismos administrativos ejecutores. De esta forma, las entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal debían prestar, dentro de la

		<p>esfera de su competencia, la colaboración necesaria al INCORA para la ejecución coordinada de los programas de reforma agraria, conforme a las reglamentaciones e instrucciones que al efecto expidiera el Gobierno Nacional.</p>
<p>Constitución Política de 1991</p>		<p>Artículo 64 y 65 Obligación que le asiste al Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual y asociativa, de priorizar e impulsar el desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también las obras de infraestructura física y adecuación de tierras con el fin de promover la productividad, el desarrollo económico y social de las zonas rurales y mejorar los ingresos y calidad de vida de los campesinos y la población rural en general.</p>

Ley 160 de 1994	Creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino	Estableció un subsidio para la adquisición de tierras y reformó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA)
Ley 418 de 1997	“Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.”	Esta ley de manera general se refiere a dar instrumentos al gobierno nacional para que pueda adelantar diálogos con grupos alzados al margen de la ley, en este sentido otorga al presidente la potestad de adelantar espacios de dialogo con grupos alzados en armas. En cuanto a las víctimas se precisa un capítulo especial en donde se establece el derecho a la salud, vivienda créditos justicia y protección. Por su parte se contempla un capítulo sobre reservas y adjudicación de terrenos baldíos en zonas donde se explota recursos petroleros.
Ley 1152 de 2007	Estatuto de Desarrollo Rural	El Congreso reformó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incorder- y creó un conjunto sistemático e integrado de principios, objetivos, normas, lineamientos de política, mecanismos y procedimientos

		a través de los cuales el Estado colombiano promovería y ejecutaría las acciones orientadas a lograr un desarrollo humano sostenible y el bienestar del sector rural, en condiciones de equidad, competitividad y sostenibilidad.
Decreto 1290 de 2008	“Por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley”.	La ley determina quiénes son sujetos de reparación a causa del conflicto armado interno; la creación de un programa especial para la reparación individual, se establece el tema de indemnización solidaria en donde se tasa en salarios mínimos los derechos humanos que fueron transgredidos; medidas que ayuden a garantizar una política de reparación integral a las víctimas, incentivar y fomentar la reconciliación, se menciona el tema de restitución de tierras.
Ley 387 de 2007	“Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización	Se define que es una persona desplazada en Colombia, la ley contempla la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia, el gobierno nacional tendrá a su cargo el Plan Nacional para la Atención Integral a la población desplazada,

	<p>socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.</p>	<p>atención humanitaria de emergencia, retorno de los desplazados; se insta a crear el Fondo Nacional para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia (Decreto 2007 de 2001), en desarrollo de este decreto, se crearon las rutas de protección individual, colectiva y étnica y el Registro Único de Predios y territorios abandonados RUPTA. Se crearon de igual forma los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada. Adicionalmente, bajo el liderazgo de Acción Social nace el proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la población Desplazada que asesoraba a los entes territoriales en la protección de tierras a la población desplazada, co administraba el RUPTA y delineó rutas para el proceso de restitución de tierras. Esta entidad se convierte en una institución técnica con presencia regional y gran capacidad de coordinación interinstitucional en materia de tierras de población desplazada y por ello, en diciembre de 2011 a enero de 2012 el proyecto de tierras de Acción Social es el origen institucional de la Unidad de</p>
--	--	--

		Restitución de Tierras.
Ley 1753 de 2015		Plan Nacional de Desarrollo Artículo 103: <i>sobre formalización de tierras de naturaleza privada.</i>
Decreto Ley 2363 de 2015		<p>En esa línea, fue expedido bajo las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por la Ley 1753 de 2015 para crear una entidad u organismo perteneciente a la Rama Ejecutiva del Orden Nacional del Sector Descentralizado, responsable de la administración de las tierras como recurso para el desarrollo rural, de la política de acceso a tierras y la gestión de la seguridad jurídica, para consolidar y proteger los derechos de propiedad en el campo.</p> <p>Dicho Decreto Ley creó la Agencia Nacional de Tierras –ANT- como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como máxima autoridad de las tierras de la nación en los temas de su competencia.</p> <p>Dicha agencia, como máxima autoridad de las tierras de la nación, tiene por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual el decreto ley le encarga gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la</p>

		Nación.
Decreto Ley 2364 de 2015		Por el cual se crea la agencia de Desarrollo Rural ADR)
Decreto Ley 2365 de 2015		Por el cual se suprime el instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER)
Acto Legislativo 01 de 2016		Por el cual se confieren facultades extraordinarias y excepcionales al presidente de la Republica para facilitar y asegura la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final.
Decreto Ley 902 de 2017		Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral contemplada en el acuerdo final en materia de tierras, específicamente el proceso para el acceso y formalización y el fondo de tierras

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la normatividad mencionada.

2. Tabla 2. Sentencias más importantes de la Corte Constitucional a la ley de víctimas 1448 de 2011, específicamente relacionadas con el tema de *Restitución de Tierras*

NORMATIVIDAD	COMENTARIOS	CORTE CONSTITUCIONAL
Sentencia T-025 de 2004	<p>Orden quinta de la sentencia T-025 de 2004 relativa a los mínimos de atención a la población desplazada -</p> <p>Niveles de cumplimiento</p>	<p>La sentencia reveló la desatención y falta de política pública integral para la atención a la población desplazada por lo que se declaró el Estado de Cosas Inconstitucional –ECI al gobierno colombiano. Esto obligó a que anualmente se tuviera que presentar un informe de cómo el gobierno ha ido subsanando dicha situación.</p> <p>Esta sentencia reúne en gran medida las reclamaciones de los ciudadanos desplazados que por causa del conflicto armado interno han dejado sus tierras por la presión de los distintos actores armados al margen de la ley. Esta sentencia constituye un punto</p>

		<p>muy importante en los antecedentes de la ley de víctimas, puesto que recopila las demandas de los desplazados a los cuales se les han vulnerado derechos fundamentales, y el Estado ha sido incapaz de dar respuesta oportuna a esa violación masiva de derechos. Por otra parte la Corte Constitucional insta al Estado y las distintas instituciones del gobierno nacional a adelantar acciones pertinentes para la garantía de los derechos de las víctimas, precisamente por la cantidad de demandas interpuestas de esta población que ha sufrido los rigores del conflicto armado interno. (Bajo este marco, en 2009 la corte emite varios autos de seguimiento.</p>
		<p>Estudia de manera detallada el tema de tierras y obliga al Estado colombiano a realizar una política de tierras integral que permita no solo superar el ECI sino garantizar el goce</p>

Auto 008 de 2009

efectivo de derechos sobre el territorio. La coordinación interinstitucional pone en cabeza del Departamento Nacional de Planeación quienes crean la denominada Mesa de Tierras Interinstitucional para ir delineando las necesidades institucionales que permitan cumplir con lo establecido por la corte. La mesa fue constituida por las entidades responsables de la política de tierras al interior del gobierno. Esta mesa tomó los esfuerzos que se habían elaborado en el marco del Comité Técnico Especializado de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (Decreto 176 de 2008 reglamentario de la ley 975 de 2005). Esta comisión realizó el Plan Nacional de Restitución de Bienes donde se señalaron los principales escenarios de abandono forzado y presunto despojo y a partir de ellos se diseñaron las

		<p>rutas que deberían adelantarse. Por esta razón, éste se puede considerar el primer antecedente del capítulo de restitución de tierras de la ley 1448 de 2011.</p>
<p>Sentencia C-820 de 2012</p>	<p>Magistrado ponente. Mauricio Gonzalez Cuervo</p> <p>Se declara exequible el inciso dos del artículo 99 de la ley 1448 de 2011</p>	<p>“En la parte resolutive de esta providencia la Sala Plena declaró exequible el inciso segundo del artículo 99 de la Ley 1448 de 2011, bajo el entendido que la entrega del proyecto productivo y las condiciones de explotación del mismo procederán con el consentimiento de la víctima restituida, y los recursos destinados a la reparación colectiva serán los que provinieren del producido del proyecto, descontada la participación de la víctima.”</p>
<p>Mediante sentencia C-715 de 2012</p>	<p>Se declara exequible los incisos 2 y 3 del artículo 99</p>	<p><i>Se “examinó la constitucionalidad del artículo 99 de la Ley 1448 de 2011, ahora demandado, declarando exequibles los incisos primero y tercero, que regulan: de una parte el supuesto fáctico de la restitución de un inmueble en el que se desarrolla un proyecto agroindustrial a cargo de un opositor de buena fe exenta de culpa probada que</i></p>

		<i>reconoce el derecho de dominio del restituido”</i>
<i>Sentencia T-415 de 2013</i>		<p>“La acción de tutela es improcedente por no cumplir con el requisito de subsidiariedad, toda vez que de las pruebas allegadas y los hechos comprobados, se colige que los accionantes pretenden que en sede de tutela se restablezca el derecho a la propiedad y se dejen sin efectos los actos administrativos y negocios jurídicos celebrados por terceros, <u>sin agotar con anterioridad el mecanismo ordinario de defensa judicial previsto en la Ley 1448 de 2011, que resulta ser el medio idóneo y eficaz para garantizar el restablecimiento del derecho que ha sido presuntamente vulnerado,</u> máxime, cuando queda demostrado que no media un perjuicio irremediable que torne procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio de amparo.”</p>
<i>Sentencia C-250 de 2012</i>	<p>“El criterio de distinción de naturaleza temporal empleado en el artículo tercero demandado es idóneo para garantizar la seguridad jurídica, pues delimita la titularidad del derecho a la restitución e</p>	<p>Se declarara “exequible la expresión <i>entre el primero de enero de 1991 y el término de vigencia de la ley</i>, contenida en el artículo 75 de la ley 1448 de 2011, por el cargo examinado</p>

	<p>impide que se pueda reabrir de manera indefinida el debate sobre los derechos adquiridos respecto de bienes inmuebles.”</p> <p>Finalmente “la limitación temporal no resulta desproporcionada respecto de los derechos de las víctimas pues la fecha del primero de enero de 1991 precisamente cubre el período histórico en el cual se produce el mayor número de víctimas despojos y desplazamientos según se desprende de los datos estadísticos aportados por el Ministerio de Agricultura, que fueron consignados en el acápite 3.2 de los antecedentes de la presente decisión”.</p>	<p>en la presente decisión”</p>
<p>Sentencia 438 de 2013</p>		<p>“DÉCIMO.- DECLARAR INEXEQUIBLE la expresión “y el núcleo familiar del despojado o de” contenida en el literal e) del artículo 86 de la Ley 1448 de 2011”.</p> <p>“DÉCIMO PRIMERO.- DECLARAR EXEQUIBLE la expresión “Las oposiciones se deberán presentar ante el juez dentro de los quince (15) días siguientes a la</p>

		<p>solicitud”, contenida en el artículo 88 de la Ley 1448 de 2011, bajo el entendido que el término para las oposiciones se empezará a contar a partir de la notificación de la admisión de la solicitud”.</p>
<p>Sentencia C-795 de 2014</p>	<p>Declarar INEXEQUIBLE la expresión <i>“dentro de los tres días siguientes al pago de las compensaciones ordenadas por el Juez o Magistrado, cuando hubiera lugar a ello, o”</i>, del artículo 100 de la Ley 1448 de 2011.</p>	<p>“Solo la transmisión inmediata e incondicionada del bien, una vez se ha proferido la decisión judicial, supera para este Tribunal la barrera de continuar la violación de los derechos de las víctimas. Entonces, la entrega del predio objeto de restitución debe operar inmediatamente, esto es, dentro de los tres (3) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia, con independencia de la cancelación de la compensación a los opositores de buena fe exenta de culpa. De lo contrario, solo contarían las víctimas del desplazamiento forzado con un derecho formal reconocido por una sentencia, que se traduciría en una simple hoja de papel o en una declaración de solo buenas intenciones, al no poder materializar sus derechos reclamados. Para evitar caer en la eficacia simbólica de las decisiones judiciales, se precisa tomar en</p>

		<p>serio los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado, y así evitar ser prisioneros de la propia retórica.</p> <p>“La restitución oportuna, plena, justa y efectiva es aquella que habrá de devolver a las víctimas del desplazamiento forzado en el conflicto armado interno, a la situación anterior a la violencia (<i>restitutio in integrum</i>), permitiendo el restablecimiento de sus derechos, el disfrute de la libertad, la identidad, la vida familiar, la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo, la devolución de sus bienes, la consolidación y estabilización socioeconómica, entre otros. Todo en la espera que no se vuelvan a repetir los hechos que la motivaron, para así transformar las causas estructurales que dieron origen al despojo o abandono forzado de los bienes”.</p>
Sentencia C-087 de 2016		<p>“Plan Nacional de Desarrollo Declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-087 de 2016”</p>

“ARTÍCULO 132. Derogatoria del contrato de transacción. Deróguese los incisos 2°, 3° del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, así como la expresión del párrafo primero del mismo artículo: “Así mismo, las víctimas que al momento de la expedición de la presente ley hubiesen recibido indemnización administrativa por parte del Estado, contarán con un (1) año contado a partir de la expedición de la presente ley para manifestarle por escrito, a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional o a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas, si ya estuviese en funcionamiento, si desean aceptar de forma expresa y voluntaria que la indemnización administrativa fue entregada en el marco de un contrato de transacción en los términos del presente artículo. En este evento, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional o a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las

		<p>Víctimas según sea el caso, deberá volver a examinar el monto de la indemnización entregado a la víctima y comunicarle el procedimiento que debe surtir, de conformidad con el reglamento que el Gobierno Nacional establezca para el efecto, para entregar las sumas adicionales a que haya lugar”.</p> <p>Igualmente deróguese la expresión del artículo 133 de la Ley 1448 de 2011: “En los eventos en que la víctima no acepte de forma expresa y voluntaria, que la entrega y recepción de la indemnización administrativa se entiende realizada en el marco de un contrato de transacción en los términos del artículo anterior, y el Estado sea condenado judicialmente a repararla, se descontarán de dicha condena la suma de dinero que la víctima haya recibido de cualquier entidad del Estado y que constituyan reparación”.</p>
--	--	--

Esta Información fue tomada textualmente de la página web de la Corte Constitucional; restitución de tierras, en el marco de la ley 1448 de 2011. Ver <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php?todos=%25&sql=restitucion+de+tierras&campo=%2F13&pg=0&vs=0>

3. Discurso Presidencial sanción ley de víctimas

Palabras del Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, en el acto de sanción de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras

Bogotá, 10 jun (SIG). “No seremos los mismos después de este dolor.

No seremos los mismos después de tanta sangre, después de tantas lágrimas, de tanto sufrimiento.

No seremos iguales después de recorrer –con el alma encogida por el pesar y el miedo– décadas de violencia entre hijos de una misma nación.

Una violencia absurda e insensata, como toda violencia.

No será la misma Colombia la que se levante –digna, erguida, valiente, con cicatrices pero hermosa– después de la noche infame del terror.

No. ¡No seremos los mismos!

Hemos sufrido mucho, hemos llorado mucho; hemos sentido el golpe de la mano asesina, el dolor de las viudas y los huérfanos, el desamparo de los despojados, y tenemos el reto, la obligación, el anhelo, de sacudirnos las cenizas y continuar el viaje.

¡Y vamos a hacerlo, colombianos! ¡Podemos hacerlo!

Si hemos tenido víctimas, si aún siguen produciéndose víctimas, vamos a ubicarnos y a pararnos en la orilla que nos corresponde: ¡al lado de ellas, de su parte, abrazando y comprendiendo su sufrimiento!

Entendámoslo de una vez –y ojalá lo entiendan esos pocos que insisten en el lenguaje de las armas y el terror–:

Nuestro país no está condenado –no estamos condenados– a cien años de soledad ni a cien años de violencia.

Dije el 7 de agosto que le llegó la hora a Colombia, y ahora –más que nunca– sentimos que esa hora se aproxima.

Porque al fin nos miramos y nos reconocemos sin caretas, sin eufemismos, sin falsas consolaciones.

Porque asumimos nuestra responsabilidad como sociedad.

Porque nos hemos propuesto que el sol de la prosperidad salga para todos, pero primero –antes que nada– salga para los más olvidados, para los más sufridos, para los inocentes que hasta hoy han cargado en soledad el peso de su dolor.

Hoy es un día histórico; todos lo sabemos.

Hoy es un día de esperanza nacional en el que no sólo los colombianos sino el mundo entero son testigos del propósito de un Estado que –en nombre de la sociedad– está dispuesto a pagar una deuda moral, una deuda largamente aplazada, con las víctimas de una violencia que tiene que terminar, ¡que vamos a terminar!

Y cuando decimos que el mundo es testigo, no estamos hablando retóricamente.

Hoy nos sentimos honrados y muy complacidos al poder sancionar esta trascendental ley en la presencia de Su Excelencia Ban Ki-Moon, Secretario General de las Naciones Unidas.

Su asistencia a este acto, señor Secretario General, confiere aún más validez y significado al paso histórico que estamos dando, y quiero agradecerle este gesto en nombre del pueblo colombiano.

A través suyo, agradezco también a las agencias de las Naciones Unidas en nuestro país, cuyo papel ha sido fundamental, no sólo en la discusión de esta ley, sino en todo el proceso de fomentar escenarios de reconciliación y espacios de desarrollo económico y social para las víctimas del conflicto.

Y agradezco también a la comunidad internacional, en sus diversas expresiones –tanto Estados como organizaciones– por el positivo acompañamiento que han dado a nuestro país.

Algunos nos ayudaron cuando intentamos, hace más de una década, un proceso de paz que nació muerto por la traición de la guerrilla.

Otros nos ayudaron cuando pusimos en marcha el proceso de justicia y paz que logró la desmovilización de los grupos de autodefensa y procuró –por primera vez en el mundo– la aplicación de los principios de justicia, verdad y reparación en un conflicto que no había terminado.

Ahora es la oportunidad para que todos se vinculen a este magno proyecto de justicia transicional enfocado en la reparación económica y moral de las víctimas.

Recientemente, una amiga embajadora manifestaba su convicción de que no sólo su nación, sino la comunidad internacional, estaban dispuestas a ayudar en el proceso de implementación de esta ley.

De antemano les agradezco esta colaboración. Porque la necesitamos, ¡y en qué forma!

La Ley de Víctimas que hoy sancionamos es el fruto de arduos meses de trabajo, en el que participaron diferentes instancias del Gobierno, dentro de las que destaco al Ministerio del Interior y de Justicia, su Ministro Germán Vargas Lleras; el Ministerio de Agricultura, su Ministro Juan Camilo Restrepo, y la Agencia Presidencial para la Acción Social, su Director Diego Molano.

Es también el fruto del debate y la discusión constructiva con diversas organizaciones sociales.

Muchas gracias, en particular, a las organizaciones de víctimas, no sólo por sus aportes a esta ley, sino por su esfuerzo continuo y denodado por hacer valer las voces de tantos colombianos que –si no fuera por ustedes– se habrían esfumado en el silencio.

Cuenten con nuestro apoyo –más ahora que tenemos esta ley– y con nuestra protección –la del Gobierno y la fuerza pública– para que puedan seguir ejerciendo su importante labor y para que algún día, ojalá más pronto que tarde, no tengan ya que existir, cuando ya no haya víctimas y aquellas que hubo en el pasado estén reparadas.

Un reconocimiento especial –muy especial– quiero hacer al Congreso de la República de Colombia, que estuvo a la altura del inmenso desafío.

Como ustedes recuerdan, el 27 de septiembre del año pasado, hace ocho meses y medio, en un acto sin precedentes en nuestra historia, caminé con ustedes, desde esta Plaza de Armas hasta el edificio del Congreso, y radiqué personalmente el proyecto de ley que hoy se hace realidad.

Fue una forma de mostrar, simbólicamente, el enorme compromiso que tenemos en este gobierno –y yo, personalmente, como presidente– con esta ley, y la forma mancomunada en que la íbamos a impulsar con los congresistas.

Este proyecto –en su concepción de Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras– fue concertado y enriquecido, en la Mesa de la Unidad Nacional, por el Partido Liberal, el Partido de la U, el Partido Conservador y Cambio Radical.

¡Se trata, sin duda, de uno de los mejores frutos de la Unidad Nacional!

Y debemos decir, con satisfacción, que en el Congreso contó también con el apoyo de parlamentarios de otras vertientes políticas.

Porque las víctimas no tienen color político y esta ley se convirtió, como debe ser, en un propósito de la sociedad colombiana en su conjunto.

Hoy quiero rendir un homenaje a este Congreso valiente y con sensibilidad social que fue capaz de producir y aprobar una ley de la envergadura que ésta tiene.

Y permítanme citar –para la historia– los nombres de algunos congresistas que hicieron un particular aporte para que esta iniciativa se convirtiera en realidad:

Los honorables senadores Juan Fernando Cristo, Armando Benedetti, Roy Barreras, Hernán Andrade, Jorge Londoño, Hemel Hurtado, Luis Carlos Avellaneda, Carlos Fernando Mota, Camilo Sánchez, Carlos Ramiro Chavarro, Eduardo Enríquez Maya, Juan Lozano, José Darío Salazar y Fuad Char –que fueron ponentes, conciliadores o firmaron el proyecto– tienen muchos motivos para sentirse orgullosos y tranquilos con su conciencia.

Lo mismo podemos decir de los honorables representantes Guillermo Rivera, Carlos Alberto Zuluaga, Jorge Eliécer Gómez, Alfonso Prada, Efraín Torres, Óscar Fernando Bravo, Jaime Buenahora, Jorge Rozo, Carlos Arturo Correa, Juan Carlos García, Juan Carlos Salazar, Alfredo Bocanegra, Jahir Acuña, Hernán Penagos, Humphrey Roa, Carlos Jiménez y Germán Varón.

Muchas gracias, ¡muchas gracias!, no sólo a quienes he nombrado sino a la inmensa mayoría de los congresistas, que votaron positivamente esta ley, e incluso a quienes –como los representantes Germán Navas e Iván Cepeda, del Polo Democrático– trabajaron juiciosamente en su diseño y discusión, si bien al final se apartaron de la votación.

Muchas gracias a todos –en el Gobierno, el Congreso y la sociedad civil– por este esfuerzo que Dios y la Patria les recompensará.

Ustedes recuerdan muy bien –estoy seguro– la frase que dije en esta misma Plaza de Armas el pasado 27 de septiembre, una frase que hoy, más que nunca, quiero repetir:

“Si logramos pasar esta ley, y cumplirla, en beneficio de todas nuestras víctimas, ¡si sólo hacemos esto!, habrá valido la pena para mí ser Presidente, y para ustedes, congresistas, haber sido elegidos en sus curules”.

Pues bien, honorables congresistas, aquí estamos reunidos para decir –ante el país y ante el más alto testigo de la comunidad internacional– que VALIÓ LA PENA.

¡VALIÓ LA PENA!

¡Valió la pena para ustedes haber sido elegidos congresistas y para mí haber llegado a la Presidencia de la República!

Sí señores, es tiempo de felicitarnos, pero también es tiempo de hacer un alto en el camino, tomar un respiro y comprender que nos espera una nueva y más larga caminata.

Porque esta ley no es un puerto de destino sino apenas la grilla de partida.

¡Ahora viene el mayor esfuerzo!

Hemos superado una alta montaña –que era la aprobación de esta ley histórica– y ahora, desde su

cumbre, podemos divisar el inmenso horizonte, los valles y colinas que nos faltan por recorrer.

Es ahora cuando se pone a prueba la capacidad y la voluntad no sólo del Estado, sino de toda la sociedad colombiana, para cumplirles a las víctimas, a esos cientos de miles de colombianos que han perdido sus seres queridos, su salud o sus tierras por causa del conflicto.

¡Y lo vamos a hacer! ¡Podemos hacerlo!

No llegamos a esta cima para quedarnos sentados sobre ella ni mucho menos para volver atrás.

La escalamos para llevar al país a un mañana de reconciliación, de verdad, de justicia y, finalmente – porque esa es nuestra meta y la de todos los colombianos–, DE PAZ.

Porque no sólo estamos hablando de paz. ¡Estamos construyendo las condiciones para la paz!

Y quienes no entiendan esto –y me refiero en especial a los grupos armados ilegales–, quienes no sepan leer los tiempos que vivimos y el rumbo que toma el país, ¡habrán perdido para siempre el tren de la historia!

No me voy a extender en estas palabras en una explicación detallada de los múltiples beneficios y procedimientos que contempla esta ley de más de 200 artículos en favor de las víctimas de la violencia.

Pero sí quisiera hacer énfasis en algunos aspectos fundamentales:

Logramos una DEFINICIÓN DE VÍCTIMA que no discrimina ni tiene en cuenta quién es el victimario.

De acuerdo con ella, serán beneficiarias de esta ley todas las personas que, en forma individual o colectiva, hayan sufrido daños como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o violaciones a los derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

Y que nadie se engañe: el reconocimiento del conflicto que sufrimos desde hace casi medio siglo no supone –y así lo aclara la misma ley– un reconocimiento político a los grupos armados ilegales, a los que seguiremos combatiendo como narcoterroristas en tanto sigan atentando contra la paz y seguridad de los colombianos.

Para efectos de reparaciones económicas se considerará como víctimas a quienes hayan sufrido el daño con posterioridad al 1º de enero de 1985, y para efectos de la restitución de tierras, ésta se aplicará a quienes hayan sido despojados a partir del 1º de enero de 1991.

Es decir, se repara o se busca la restitución de tierras con un margen hacia atrás superior a las dos décadas.

Y no desconocemos, en todo caso, a las víctimas anteriores a 1985, quienes accederán a la reparación simbólica y a las garantías de no repetición.

Para las víctimas habrá, también, medidas especiales y preferentes en materia de salud y educación, y acceso a un subsidio para cubrir los gastos funerarios de quienes mueran como consecuencia del conflicto.

Esperamos, por supuesto –con nuestra política de seguridad–, reducir cada día más el número de damnificados, pero igualmente establecimos la entrega de una ayuda humanitaria para que las nuevas víctimas puedan sobrellevar las necesidades básicas e inmediatas luego de sufrir un daño.

Nuestro objetivo más ambicioso es lograr, en un horizonte de 10 años, una reparación integral para todas las víctimas del conflicto.

Esa reparación integral incluirá cinco elementos fundamentales:

En primer lugar, la ley contempla un Programa de ATENCIÓN PSICOSOCIAL para atender las secuelas psicológicas que el conflicto ha dejado a las víctimas, y también su rehabilitación física.

Sabemos muy bien que la reparación es mucho más que un cheque o un pedazo de tierra.

La reparación implica ayudar a las víctimas a reconstruir sus proyectos de vida, y a eso le apostamos de manera primordial.

En segundo lugar, se instituye un programa masivo de INDEMNIZACIONES ADMINISTRATIVAS para las víctimas que sean reconocidas como tales, con la opción de recibir una indemnización mayor si se suscribe un contrato de transacción renunciando a una posterior demanda al Estado.

Eso sí, toda víctima –y en esto hay que ser muy claros–, así haya recibido una indemnización del Estado, mantiene su derecho de demandar y obtener reparaciones de los criminales o grupos armados ilegales que hayan sido sus victimarios.

Valga resaltar que, desde el Gobierno, orientaremos a los beneficiarios de indemnizaciones para que las destinen a proyectos productivos, de educación superior, de vivienda o tierra.

En tercer lugar, está el tema esencial de la RESTITUCIÓN DE TIERRAS.

Nuestro compromiso como Estado, nuestro reto como sociedad, es lograr que todos los campesinos que fueron desplazados o despojados por la violencia vuelvan a sembrar a sus parcelas.

Y no sólo se trata de restituirlas, sino de acompañarlos en su proceso de retorno, con programas de estímulos, créditos, asistencia técnica y, por supuesto, seguridad.

Esperamos que los procesos de restitución de tierras –que hoy pueden demorar entre 10 y 20 años– se acorten sustancialmente, por lo menos a una décima parte de lo que hoy duran.

Tenemos, en cuarto lugar, una serie de medidas para lograr la SATISFACCIÓN de todas las víctimas, sin importar cuándo recibieron el daño.

Son medidas que propenden por la búsqueda de la verdad, la recopilación y publicación de la memoria histórica, y también dirigidas a lo que hemos llamado la reparación inmaterial, como la exención de prestar el servicio militar o la creación del día nacional de las víctimas, entre otras.

Y hay, en quinto lugar, toda una batería de medidas que buscan evitar que las violaciones de los derechos humanos vuelvan a ocurrir, a las que denominamos “GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN”.

Entre éstas se encuentran: la implementación de programas de educación en derechos humanos, la derogatoria de normas o actos administrativos que hayan permitido o permitan la violación de los derechos humanos, programas de reconciliación social e individual, la participación del sector privado en la generación de proyectos productivos con las víctimas, y muchas otras más.

En fin: se trata de una ley amplia y comprehensiva que supone un esfuerzo monumental, sin duda, del Estado y de la sociedad para reparar a nuestras víctimas y sanar las heridas que hemos sufrido como nación.

Porque una sociedad herida, con las cicatrices abiertas, no puede aspirar –como aspiramos nosotros– a un futuro de paz y felicidad.

Para lograr todos estos avances –que se irán produciendo gradualmente en el curso de los próximos 10 años– hemos establecido una nueva institucionalidad, que se convierte en nuestro reto más urgente.

La creación de esta institucionalidad es un desafío enorme que asumimos desde ahora y que implica

unos tiempos que debemos tener en cuenta para no generar expectativas inmediatas o poco realistas.

La Agencia Presidencial para la Acción Social se transformará en un departamento administrativo que se encargará de la coordinación y ejecución de la política de inclusión social y de reconciliación.

Habrà una Unidad Administrativa de Atención y Reparación, que será la encargada de ejecutar y coordinar la política de reparación de que trata la ley.

Y la más alta instancia del sistema integral de reparación y atención a las víctimas será un Comité Ejecutivo, conformado por el presidente de la República; los ministros del Interior, de Agricultura y de Hacienda; el director de Planeación Nacional, y el jefe y el director del departamento y la unidad que acabo de mencionar.

También se crearán Centros Regionales de Atención y Reparación en las diversas regiones del país, donde las víctimas podrán acudir para acceder a todos los beneficios de la ley.

Esto es muy importante: NO habrá ya varios sistemas ni diferentes modelos de atención, sino un único punto de entrada y de servicios para todas las víctimas, sin distinción.

En cuanto a la restitución de tierras, habrá una Unidad Administrativa Especial de Tierras Despojadas – adscrita al Ministerio de Agricultura– que acompañará a los reclamantes en su proceso, y se crearán jueces agrarios o de tierras.

Se instituirá, finalmente, el Centro de Memoria Histórica, que centralizará todas las funciones de recolección y preservación de la memoria histórica del conflicto y de las víctimas.

Porque en este caso, más que nunca, sí que tiene cabida la famosa frase de que quien no conoce su historia está condenado a repetirla.

Estamos comprometidos con la verdad y con la memoria, no sólo para no repetir la historia, sino para rendir justo homenaje a tantos compatriotas que murieron o sufrieron por causa del conflicto.

Y quiero ser muy claro, muy claro, ante el país y el mundo:

El proceso que hoy inicia contará con toda la voluntad, la decisión y el esfuerzo de parte del Gobierno, pero no es un proceso de resultados inmediatos.

Lo realizaremos de forma ordenada, progresiva y dando prioridad a los grupos de víctimas más vulnerables, pero es importante –como ya dije– no generar expectativas que vayan más allá de la capacidad real del Estado de avanzar en el cumplimiento de la ley.

Esto requerirá toda la dedicación de las entidades involucradas, entendimiento y diálogo con las víctimas, perseverancia y paciencia –¡mucho paciencia!– en la tarea para acertar en la aplicación de una ley que busca solucionar uno de los problemas más complejos que haya sufrido nuestro país en toda su historia.

La Ley de Víctimas que hoy proclamamos no sólo es un hito nacional sino internacional.

Ningún otro país en el mundo ha asumido, como Colombia, un esfuerzo de estas dimensiones para reparar las víctimas, restituir las tierras y cerrar las heridas, sin haber terminado todavía el conflicto que nos desangra.

Nunca antes se habían comprometido de tal forma los recursos de un Estado para pagar una deuda moral de la sociedad.

Hemos tenido muy presentes las palabras del arzobispo Desmond Tutu, gestor y líder del proceso de paz sudafricano:

“Las quejas sociales y económicas que no sean adecuadamente atendidas en un proceso de transición, constituyen barriles de pólvora de resentimiento y frustración que podrían amenazar el orden social”.

No podemos construir un país desarrollado, un país en paz, un país justo, sobre el barril de pólvora de la frustración de millones de víctimas.

Por eso no esperamos a que termine el conflicto.

Por eso comenzamos ya.

Porque sabemos que el dolor no da espera, que el sufrimiento no da espera y que no podemos seguir aguardando a que los violentos abandonen su carrera demencial.

Hoy damos un paso gigantesco hacia una Colombia reconciliada.

Es un paso fundamental, pero tan sólo uno –apenas uno– en el largo camino que nos espera.

En uno o dos años es imposible reparar, simbólica o materialmente, la violencia de más de medio siglo en nuestro país, y por eso la Ley de Víctimas define un horizonte de reparación de 10 años.

Y ya estamos comenzando, ya estamos trabajando para adelantar el proceso.

Este mismo año se pondrá en marcha una puerta de entrada ágil y digna con el Registro Único de Víctimas, se divulgarán los beneficios de la ley, y comenzará la orientación a las víctimas, al tiempo que creamos la nueva institucionalidad.

Todo esto debe estar listo antes de terminar el 2011.

También en los próximos 6 meses debemos reglamentar e implementar asuntos cruciales para el proceso de atención y reparación a las víctimas como los programas de atención psicosocial y de salud mental, las acciones de restitución de tierras, las medidas de reparación colectiva y la participación efectiva de las víctimas.

Estamos diseñando, además, el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, que haremos público oportunamente.

Y, en todo caso –mientras se pone en marcha el sistema–, vamos a seguir avanzando.

Este año repararemos a por lo menos 25 mil hogares víctimas a través de la indemnización administrativa y tendremos al menos 20 mil familias que retornan a sus lugares de origen con un incentivo y acompañamiento para su reparación colectiva.

Y ya estamos reformando los lugares de atención para tener los Centros Regionales de Atención y Reparación en 10 ciudades del país.

Así que quede claro –para que se midan las expectativas–: el proceso es gradual y se cumplirá en un lapso de 10 años, pero eso no significa que no estemos empezando ya con los instrumentos que tenemos disponibles.

Sea el momento de reconocer y valorar el importante trabajo que se ha hecho hasta ahora con las herramientas del proceso de justicia y paz, y a través de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, que con tanta vocación dirigió Eduardo Pizarro, con el concurso de los comisionados.

El papel de la Comisión será asumido por las nuevas instituciones, marcando el fin de una entidad que será recordada como pionera en este crucial proceso de reparación y reconciliación que hoy se consolida a través de la ley que sancionamos.

Ésta es una ley que todos reconocemos como histórica, y que lo será –sin duda– si el Estado y la

sociedad, y si las mismas víctimas, con diligencia, voluntad, paciencia y buena fe, nos comprometemos a hacer realidad sus intenciones y sus postulados.

Como dije al comienzo, no seremos los mismos después de tanto dolor que hemos sufrido en los años precedentes.

Quisiera creer hoy –10 de junio de 2011– que a partir de esta fecha tampoco seremos iguales.

Ruego a Dios, pido al destino, que este día marque un antes y un después en nuestra vida como nación.

Que las víctimas, cansadas de clamar en el vacío, se sientan al fin reconocidas, protegidas, recompensadas de alguna manera, y sobre todo valoradas.

Que los violentos entiendan que los cambios que alguna vez pretendieron lograr con las armas, se pueden alcanzar mejor dentro de la democracia, sin causar dolor ni muertes.

Bien se ha dicho que una sociedad que no privilegia a los más débiles está condenada al caos.

Hoy queremos privilegiar a los más débiles y salvar así nuestra sociedad.

Hoy queremos escucharlos, atenderlos, ponernos en sus zapatos y sentir –conmocionados– el peso enorme de su tragedia.

La sociedad se levanta para ayudarlos.

Colombia se levanta –como un solo hombre, como una sola mujer– para sanar sus heridas, las heridas de millones de sus hijos.

Porque hemos sufrido mucho.

Porque merecemos un destino diferente.

Porque sólo cuando nos hacemos responsables del dolor del otro –como decía el gran escritor Ernesto Sábato– nuestro compromiso nos da un sentido más allá de la fatalidad de la historia.

Asumamos –colombianos– el riesgo y el deber de cambiar nuestra historia.

Alcémonos sobre las dificultades y construyamos el futuro que queremos.

¡Emprendamos, UNIDOS, el camino de la felicidad!

Digamos –por nuestras víctimas, pensando en nuestras víctimas– que valió la pena, ¡que SÍ valió la pena haber vivido para presenciar un día como éste!

Que Dios nos dé la fuerza –y los colombianos y el mundo nos den su apoyo– para hacer de esta ley que hoy sancionamos UN INSTRUMENTO DE PAZ Y DE JUSTICIA.

Muchas gracias”.

Fuente: Página de la Presidencia de la República

http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Junio/Paginas/20110610_07.aspx